



**TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS  
DE LOS ENFOQUES DE ASISTENCIA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN EN EL  
VALLE DEL CAUCA 2005 – 2015**

**BAIRON OTÁLVARO MARÍN**

Universidad Nacional de Colombia  
Doctorado en estudios políticos y relaciones internacionales  
Facultad de Derecho, ciencias políticas y sociales

Bogotá, febrero de 2020.

**TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL EN COLOMBIA: ANÁLISIS  
DE LOS ENFOQUES DE ASISTENCIA, PROTECCIÓN E INCLUSIÓN EN EL  
VALLE DEL CAUCA 2005 – 2015**

**BAIRON OTÁLVARO MARÍN**

Tesis o trabajo de investigación presentada(o) como requisito parcial para optar al título de:

**Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales**

Director:

PhD Andre Noël Roth, Doctor en Ciencias Económicas y Sociales

Línea de Investigación:

Línea de investigación en Políticas Públicas

Grupo de Investigación:

Análisis de Política Pública

Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, ciencias políticas y sociales

Doctorado en estudios políticos y relaciones internacionales

Bogotá, febrero de 2020.

## Tabla de Contenido

<b>1. Presentación</b> .....	<b>10</b>
<b>2. Introducción</b> .....	<b>12</b>
<b>3. Capítulo I</b> .....	<b>26</b>
3.1. Las teorías de la justicia social y sus aportes al análisis de políticas sociales .....	26
3.2. La corriente redistributiva de la justicia social .....	31
3.3. La corriente de las realizaciones vitales de los sujetos en términos de oportunidades, capacidades y libertades.....	34
3.4. La corriente de la necesidad de unos principios políticos y derechos básicos consagrados en ordenes constitucionales.....	39
3.5. La corriente de la justicia del reconocimiento y la participación .....	42
<b>4. Capítulo II</b> .....	<b>48</b>
4.1. Fundamentos teóricos del Estado de Bienestar y sus aportes a la construcción de política social .....	48
4.2. Nuevas aproximaciones y regímenes de bienestar del siglo XXI.....	55
4.3. Los regímenes de Bienestar en la realidad latinoamericana .....	58
4.4. Reconstruyendo un régimen de bienestar en Colombia.....	62
<b>5. Capítulo III</b> .....	<b>68</b>
5.1. La evolución de la política social en América Latina y Colombia: aproximación y balance 2005-2015.....	68
5.1.1. América Latina.....	68
5.2. La política social en Colombia y sus diversos enfoques .....	78
5.3. Las políticas de asistencia social en Colombia.....	84
5.4. La política de protección social y su componente neoasistencial en Colombia .....	87
5.5. Las políticas de inclusión social en Colombia.....	93
<b>6. Capítulo IV</b> .....	<b>98</b>
6.1. El rumbo del concepto de política pública en Colombia.....	98
6.2. La puesta en marcha de políticas sociales como campo de estudio.....	104
6.3. Los modelos de implementación de políticas públicas.....	109

6.4. La implementación de políticas en el nivel territorial, la brecha entre la implementación de políticas globales y locales.....	111
6.5. El análisis de políticas sociales desde un enfoque cualitativo .....	114
6.6. El marco para el análisis de políticas sociales .....	116
6.7. Tipos de análisis de política pública.....	119
6.8. Enfoques de análisis utilizados .....	121
6.9. El análisis cualitativo utilizado.....	131
6.10. Técnicas de recolección y procesamiento de la información .....	133
6.11. Las entrevistas semiestructuradas.....	137
<b>7. Capítulo V. Resultados.....</b>	<b>140</b>
7.1. Análisis del referencial asistencial: la política de envejecimiento y vejez en Colombia y el Valle del Cauca (2005-2015) .....	<b>140</b>
7.1.1. Introducción .....	140
7.1.2. Referencial sectorial: análisis de los supuestos teóricos y conceptuales de las públicas de envejecimiento y vejez en Colombia. ....	144
7.1.3. Análisis referencial de los cambios institucionales y sociales generados durante la implementación de la política pública a nivel central. ....	149
7.1.3.1. Los desafíos demográficos en las políticas sociales de envejecimiento y vejez del siglo XXI.....	153
7.1.3.2. El papel de los actores sociales (mediadores) en la política de envejecimiento y vejez .....	156
7.1.4. La imagen referencial del proceso de implementación de la política de vejez y envejecimiento del Valle del Cauca (2005-2015).....	159
7.1.5. Papel de los actores sociales en las políticas de envejecimiento regional .....	167
7.1.6. Niveles de percepción del referencial asistencial en el ámbito territorial 2005-2015.....	169
7.2. Análisis referencial de la política pública de protección social neasistencial en Colombia y el Valle del Cauca: Red de Protección Para la Superación de la pobreza Extrema-Unidos (2005-2015).....	173
7.2.1. Introducción .....	173
7.2.2. Referencial sectorial: supuestos teóricos y conceptuales de las políticas de protección social neasistencial en Colombia.....	178

7.2.3	Implementación de la estrategia de la Red Unidos en Colombia.....	186
7.2.4	Análisis de la política de protección social neosistencial a nivel territorial	193
7.2.5	La fragmentación del diseño institucional de la política de lucha contra la pobreza extrema en el departamento del Valle del Cauca (2005-2015). .....	197
7.2.6	Niveles de percepción del referencial neosistencial en el ámbito territorial 2005-2015 .....	203
7.3	Análisis del referencial de inclusión social: la política pública para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia y el Valle del Cauca (2005-2015). .....	208
7.3.1	Introducción.....	208
7.3.2	Referencial sectorial de la política pública para la población afrocolombiana en Colombia. ....	212
7.3.3	Supuestos conceptuales implementados en la política para la población afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia.....	215
7.3.4	Papel de los actores en las políticas de inclusión social para afrocolombianos en Colombia y el Valle del Cauca.....	219
7.3.5	Nivel territorial de las políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el Valle del Cauca. ....	224
7.3.6	Transformaciones institucionales y políticas en el territorio.....	228
7.3.7	El papel de los actores regionales en la construcción de políticas públicas.	232
7.3.8.	Niveles de percepción del referencial de inclusión en el ámbito territorial 2005-2015.....	239
<b>8</b>	<b>Capítulo VI. Discusión.....</b>	<b>244</b>
8.1	Transformaciones de la política social en Colombia y el Valle del Cauca 2005-2015	244
8.1.1	La dignidad y la justicia social como elemento central de la política social	244
8.1.2	Aproximaciones a los regímenes de bienestar en Colombia y el Valle del Cauca. ....	254
8.1.3	El papel de actores en la construcción de políticas sociales en el Valle del Cauca.	263
8.2	El papel de los mediadores en el referencial asistencial.....	266
8.2.1	El papel de los mediadores en el referencial de protección social neosistencial .....	269

8.2.2	El papel de los mediadores el referencial de inclusión social .....	272
<b>9</b>	<b>Conclusiones .....</b>	<b>275</b>
9.1	Cambios conceptuales en los referenciales de política social a nivel nacional y territorial .....	276
9.2	Cambios institucionales y ciudadanos producidos por la puesta en marcha de los enfoques de asistencia, protección (neoasistenciales) e inclusión social en el Valle del Cauca. ....	280
9.3	Aportes conceptuales y metodológicos construidos .....	285
<b>10</b>	<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>288</b>
<b>11</b>	<b>Anexos.....</b>	<b>315</b>
11.1	Matriz Metodológica de la Investigación .....	315
11.2	Formato de entrevista semiestructurada.....	316
11.3	Formato de consentimiento informado .....	317
11.4	Anexo: Nubes políticas de envejecimiento y vejez .....	319
11.4.1	CONPES 086 de 2001 .....	319
11.4.2	Política de Envejecimiento y Vejez 2007.....	320
11.4.3	Ley 1276 de 2009 .....	320
11.4.4	Ordenanza 329 de 2011 .....	321
11.4.5	Ordenanza 357 de 2012 .....	321
11.4.6	Resolución 1378 de 2015 .....	322
11.5	Anexo: Nubes políticas de protección social.....	322
11.5.1	CONPES 100 de 2006.....	323
11.5.2	CONPES 102 de 2006.....	323
11.5.3	CONPES 117 de 2008 .....	324
11.5.4	CONPES 3616 de 2009 .....	324
11.5.5	Metodología 2010.....	325
11.5.6	Ordenanza 330 de 2011 .....	325
11.5.7	CONPES 150 de 2012 .....	326
11.5.8	Ley 1785 de 2016 .....	327

11.6	Anexo: Nubes políticas para la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal	327
11.6.1	CONPES 3310 de 2004 .....	328
11.6.2	CONPES 3410 de 2006 .....	328
11.6.3	CONPES 3491 de 2007 .....	329
11.6.4	CONPES 3553 de 2008 .....	329
11.6.5	Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Antioquia 2009.	330
11.6.6	CONPES 3660 de 2010 .....	330
11.6.7	Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Bogotá 2010	331
11.6.8	Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Barranquilla 2013 .....	331
11.7	Anexo: codificación y análisis de los documentos de las políticas de envejecimiento y vejez.....	332
11.8	Anexo: codificación de los documentos de las políticas de protección social analizadas.....	345
11.9	Anexos: códigos documentos de las políticas para la población afrocolombiana, palenquera y raizal analizados .....	364
11.10	Anexos: transcripciones de audios de entrevistas realizadas.....	394

## **Lista de Tablas**

Tabla 1. Cobertura de programas de transferencias condicionadas en la región.....	77
Tabla 2. Distribución de la población por grandes grupos de edad en Colombia: 2005-2010 (porcentajes). .....	140
Tabla 3. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia .....	175
Tabla 4. Familias vinculadas a la Red Unidos.....	190
Tabla 5. Población Nacional y del Valle del Cauca .....	193
Tabla 6. Índice de pobreza multidimensional en el Valle del Cauca. ....	195

## **Lista de Ilustraciones**

Ilustración 1. La protección social en cuatro momentos de la política social .....	70
Ilustración 2. América Latina (19 países, incluyendo a Colombia): evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015, (Porcentajes y millones de personas).....	72
Ilustración 3. Evolución del envejecimiento demográfico .....	154
Ilustración 4. Descripción del Sistema de Protección Social .....	179
Ilustración 5. Gasto social del gobierno central en Colombia 2000-2015 .....	181
Ilustración 6. Descripción de los programas de prosperidad social. ....	183
Ilustración 7. Incidencia de la pobreza extrema Valle del Cauca 2002-2016. ....	196

## **Lista de Cuadros**

Cuadro 1. Regímenes de bienestar construidos en Colombia durante el siglo XX y XXI...	63
Cuadro 2. Enfoques de política social contemporánea o neoasistenciales .....	82
Cuadro 3. Los enfoques tradicionales de implementar políticas públicas se basan en: .....	105
Cuadro 4. Lo cognitivo en las políticas públicas.....	123
Cuadro 5. Los elementos que articulan el referencial de política pública son: .....	128
Cuadro 6. Marco Referencial de Política Social. ....	129



Cuadro 7. Actores gubernamentales, sociales, académicos, políticos y gremiales participantes de las entrevistas semiestructuradas.....	138
Cuadro 8. Marco de análisis cognitivo-referencial de la política de vejez y envejecimiento. ....	143
Cuadro 9. Políticas y marcos legales para el adulto mayor en Colombia y el Valle del Cauca 2005-2015.....	150
Cuadro 10. Transformaciones institucionales construidas en planes departamentales. ....	163
Cuadro 11. Marco de análisis cognitivo-referencial de las políticas de lucha contra la pobreza extrema.....	176
Cuadro 12. Entidades y programas participantes de la Red Juntos.....	188
Cuadro 13. Documentos Conpes de política pública para la población afrocolombiana, palenquera y raizal del siglo XXI.....	210
Cuadro 14. Marco de análisis cognitivo-referencial de la política pública para la población afrocolombiana, palenquera y raizal.....	213
Cuadro 15. Acciones gubernamentales construidas para la población afrodescendiente en el Valle del Cauca (2005-2015).....	230
Cuadro 16. Incorporación del enfoque de las capacidades.....	249
Preguntas orientadoras de la entrevista (Cuadro 17):.....	316
Cuadro 18. Documentos analizados .....	319
Cuadro 19. Documentos analizados .....	322
Cuadro 20. Documentos analizados .....	327

## 1. Presentación

La pregunta central del trabajo de investigación es: ¿A partir de qué marcos conceptuales se ha implementado la política social en Colombia y el Valle del Cauca durante el periodo 2005–2015? Se analizaron retrospectivamente los procesos de formulación e implementación de las políticas de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social, para examinar su adopción, cambio y reinención en Colombia, utilizando como marco teórico, la teoría de la justicia y del bienestar, teorías que han avanzado en la identificación de principios, aprendizajes y prácticas que ayudan a transformar relaciones sociales de exclusión y desigualdad.

Se utilizó un enfoque cognitivo de análisis para la política pública, fundamentado en el análisis de textos gubernamentales y en entrevistas a diversos actores de la política social a nivel territorial. Los resultados develan cambios en la cuestión social colombiana que pasan del asistencialismo social a la inserción de mercado. Se evidenció una lenta y ambigua incorporación de los enfoques conceptuales que promueven la justicia social y el bienestar en las políticas sociales, así como un aumento de actores e intermediarios en la implementación de políticas sociales en el ámbito local, guiados por la maximización de intereses corporativos que promueven la inercia, fragilidad y reducción del Estado, frente a las emergencias humanitarias y demandas sociales.

**Palabras clave:** Desigualdad; políticas públicas; política social; sociedad.

### Abstrac

The central question of this research work is: From what conceptual frameworks has social policy been implemented in Colombia and Valle del Cauca during the 2005-2015 period? The retrospective processes of writing software implementation, social protection and social inclusion were analyzed to examine adoption, change and reinvention in

Colombia, such as the theory of justice and well-being, the conceptions have advanced in the identification of principles, learning and practices that serve to enhance in societies and subjects, opportunities, capabilities and freedoms.

A cognitive approach to public policy analysis was used, based on the analysis of governmental texts and interviews with the various actors of social policy at the territorial level. The results reveal changes in the Colombian social issue, from social assistance to market insertion. There was also a slow and ambiguous incorporation of conceptual approaches that promote social justice and welfare in social policies, as well as an increase in actors and intermediaries in the implementation processes of social policies at the local level, guided by maximization. of corporate interests that promote inertia, fragility and reduction of the State, in the face of humanitarian emergencies and social demands.

**Keywords:** inequality; public policies; social policy; society

## 2. Introducción

En América Latina y el Caribe la formulación e implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión social han estado influenciadas por organismos multilaterales, mediante estrategias de transferencia de políticas, contenidos, instrumentos y recursos que han ido configurando un modelo particular de acción pública. Si bien, durante la década de los 90 se orientaron bajo los principios de eficiencia, eficacia y efectividad, su resultado final fue transformar el papel del estado hacia lógicas de regulación, control y protección, buscando proteger y salvaguardar los intereses de grupos de poder y decisión, o generar equilibrio fiscal y social con la intervención del gobierno, cuando existen situaciones de crisis económica y social (Stiglitz, 2010).

Las políticas sociales en América Latina requieren de un examen permanente sobre los contenidos, las estructuras institucionales, los programas de implementación, y los actores que participan de un subconjunto de políticas públicas orientadas a la distribución de bienes y servicios en los que interactúan Estado, mercado y sociedad. Las transformaciones de las políticas sociales neoliberales durante su proceso de formulación e implementación, han generado relaciones sociales excluyentes, desiguales y trucas<sup>1</sup>, sin respuestas concretas a los problemas de la sociedad (Mora, 2017).

Lo que se observa son diversas experiencias de transferencia de política pública realizadas en la región, orientadas a resolver los problemas de la pobreza<sup>2</sup>, exclusión y desigualdad de los sectores más vulnerables de la población (Valdés & Espina, 2011).

---

<sup>1</sup> Los regímenes de protección social mercantilizados han sido descritos como trucas, dado que solo han logrado mostrar avances en grupos vinculados a la economía formal, sin lograr avances en grupos sociales vinculados a la informalidad urbana y rural de la región (Barrientos, 2012).

<sup>2</sup> El estudio señala 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” (Grynspan; 2008: p. 72). En Colombia como en otros países 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).

Según los analistas de la política social latinoamericana (Ziccardi, 2002; Kliksberg, 2011), la adopción de políticas públicas significó el tránsito del Estado paternalista hacia un modelo de Estado neoliberal, implicando un cambio estructural en las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Los últimos pasaron de ser asistidos a convertirse en beneficiarios/clientes; proceso característico de la focalización y mercantilización de los servicios locales ofertados por el Estado.

Ejemplos destacados: el Plan Nacional de Rehabilitación en Colombia (1982-1986) y PRONASOL en México (1988-1994), con políticas diseñadas e implementadas en grupos poblacionales pobres y rurales, con un enfoque asistencial. También son ilustrativos los programas basados en la focalización del gasto y en la entrega de subsidios compensatorios a ciudadanos “pobres”. Los ejemplos más representativos son: el Programa Oportunidades, ejecutado durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), Familias en Acción en Colombia (2001-2015), el programa Bono de Desarrollo Humano, que impulsó el Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador (2005-2015); y el programa Hambre Cero, implementado durante el gobierno de Lula Da Silva y continuado por la presidenta Dilma Rousseff en Brasil (Acosta, 2010; Malamud, 2011).

Nada diferente sucedió en Colombia en la década de 1990. Al seguir los mismos pasos de vecinos y aliados, implementando la fórmula de transferencia de políticas, se repitió una historia parecida que supuso: a) restricciones y exigencias fiscales de los gobiernos que dificultan asegurar la progresividad de los recursos en las políticas sociales. b) Crisis de las instituciones de protección social y excesos del capitalismo liberal que instrumentalizan y mercantilizan los derechos de los ciudadanos. c) La imposibilidad de anticipar o prever el rol que juegan los operadores que atienden las demandas de la población en términos de salud, educación y asistencia social (Aguilar, 2014). d) Dificultades de la administración pública para desplegar programas y proyectos sociales con estructuras jerárquicas y burocráticas basadas en la lógica de mando y control (Roth, 2014). e) Aumento de conflictos relacionados con la desviación y captación de recursos

públicos por redes clientelares, ilegales y paramilitares que impiden a la población vulnerable acceder a sus derechos fundamentales (Ocampo, 2018).

Lo ilustrado hasta el momento deja entrever que los modelos de política pública, más que evidenciar cambios estructurales en términos de administrar mejor los recursos públicos o de construir políticas exitosas en términos de inclusión social, lo que señalan es una retórica asociada con fuertes limitaciones para impulsar mejores instrumentos de coordinación, convergencia y transversalidad en la implementación de políticas que se construyen como alternativa para resolver los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social en Colombia.

En tal perspectiva, la tesis doctoral se planteó la siguiente pregunta central: ¿Qué marcos conceptuales de política social se han implementado en Colombia y el Valle del Cauca durante el periodo 2005–2015?

Y las siguientes preguntas complementarias:

- a) ¿Cuáles son los marcos teóricos que sustentan la implementación de las políticas de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social en Colombia y el Departamento del Valle del Cauca?
- b) ¿Qué tipo de cambios políticos, institucionales y sociales han sido generados a partir de la puesta en marcha de las políticas de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social en el Departamento del Valle del Cauca?
- c) ¿Cuál es el papel de los actores estatales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) en la construcción políticas sociales en el Valle del Cauca?

La pretensión fue estudiar fenómenos asociados a la implementación de políticas sociales territoriales que están entrelazados entre sí. Un problema que se puede caracterizar así: a) la existencia de vacíos teóricos y metodológicos presentes en los procesos de estructuración, decisión, implementación y evaluación de las políticas públicas en Colombia. b) Las dificultades del Estado, el régimen político y el mercado para dar soluciones efectivas a la sociedad, que permitan superar los problemas de la pertinencia,

continuidad, impacto y progresividad de las políticas sociales en Colombia. c) Los tipos de enfoque desde los cuales se valoran los problemas sociales en las políticas públicas sociales; miradas que son reducidas a sujetos y colectivos que requieren acciones de asistencia, protección e inclusión social.

A lo anterior se suma el hecho de que la política social es un campo de acción y conocimiento en el que se presentan las siguientes dificultades:

- a) *Ausencia de sistemas de información confiables y sistemáticos*: problema relacionado con la coordinación y consolidación de los organismos del sector público que generan sólidas bases de datos, indicadores y metas sobre los fenómenos que deben solucionarse mediante políticas de asistencia, protección e inclusión social.
- b) *Debilidad de las instancias, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana*: una dificultad relativa a la ausencia de respuestas efectivas por parte del gobierno nacional, regional y local, ante la persistencia de problemas de exclusión, inequidad y violencia que padecen amplios grupos sociales en el país. Una debilidad generadora de algunas respuestas por parte de los agentes del Estado, caracterizadas por un alto matiz asistencialista, paternalista y proteccionista (Varela & Otálvaro, 2013) y por medidas represivas cuando se presentan reivindicaciones y exigencias por parte de la sociedad civil, como la utilización de la protesta social violenta, bajo el entendido que es impulsada y apoyada por “fuerzas oscuras”, ligadas a movimientos radicales que deben ser confrontadas con el uso de la fuerza.
- c) *Persistencia de innumerables agendas y planes formulados que no se implementan o que poseen bajos resultados*, particularmente para el departamento del Valle del Cauca, agendas estratégicas como: los Planes de Desarrollo Regional y Local, los planes prospectivos (como el Plan Maestro de Desarrollo Regional elaborado en el 2005 y la Visión Valle del Cauca 2032, elaborada en el año 2014) (Gobernación del Valle del Cauca–Universidad del Valle, 2014), evidencian la ausencia de procesos de socialización y concertación con los destinatarios de dichos planes. Como ya se

mencionó, las situaciones descritas anteriormente acarrearán un aumento de mecanismos de presión de diferentes sectores de la sociedad civil, con la movilización social y la acción colectiva (marchas, protestas, huelgas, tomas de sitios públicos y paros), para demandar del Estado respuestas efectivas que garanticen sus derechos fundamentales y sus expectativas en términos de calidad de vida (Kaztman, 2001).

- d) *Débiles mecanismos de coordinación entre actores (públicos y privados) en la gestión de las políticas sociales territoriales.* A nivel departamental se carece de mecanismos concretos para articular organizaciones e individuos que participan en la toma de decisiones y ejecuciones de política social. Los modelos construidos<sup>3</sup> refuerzan el asistencialismo, la mercantilización y la dependencia ciudadana (Repetto, et al, 2009).

Las dificultades de las políticas sociales son más visibles cuando se estudia el rol del Estado central en el nivel regional y local. Las medidas puestas en marcha para reducir la pobreza y desigualdad social<sup>4</sup>, con programas de transferencias condicionadas, subsidios compensatorios, redes de protección social y acciones de focalización del gasto social, que evidencian problemas de discontinuidad y sostenibilidad de las políticas, planes y proyectos territoriales. También muestran la ausencia de estrategias de coordinación y descentralización entre el nivel central y local para enfrentar dichas problemáticas (Corredor, 2010; Bautista, 2014).

---

<sup>3</sup> En el Valle del Cauca se construyó un marco general de política social con la Ordenanza 330 de 2011, que promueve como instancias de coordinación y concertación, el Consejo Departamental de Política Social, el Comité Técnico de Política Social, la Secretaría de Desarrollo Social y las mesas de concertación, pero con bajos niveles de operación y mediación de las problemáticas sociales (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2011).

<sup>4</sup> Para el estudio es importante subrayar, cómo se evidencia un aumento de las desigualdades estructurales originadas por ingresos, patrimonio y educación en el orden global (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. En las sociedades contemporáneas, los relatos dominantes sobre exclusión y desigualdad se relacionan con la acumulación de riquezas por parte de los sectores más ricos de la sociedad, que generan una sociedad propietarista, empresarial y meritocrática (Piketty, 2019).



Se estudió la puesta en marcha de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en el Valle del Cauca, para mostrar cómo se construyen diversos enfoques de política pública que pueden ser aplicados simultáneamente (Kelly, 2003). Se enfatizó en el nivel regional para señalar las limitaciones conceptuales de la política social por su marcado peso económico y asistencial en la acción pública, también por el aumento de programas sociales focalizados sin participación ciudadana decisoria, ni visiones compartidas entre los mediadores e intermediarios de estas políticas, así como por la subordinación de políticas locales y regionales a otras nacionales e internacionales que supeditan al Estado y la sociedad a referenciales de mercado.

Las políticas públicas de asistencia, protección (neoasistenciales) e inclusión social analizadas a nivel regional, no logran romper con relaciones excluyentes y desiguales presentes en la región, elemento que está relacionado con la centralización del poder político por parte de elites regionales y nacionales atadas a un régimen político clientelista, actores que han generado medidas públicas que profundizan el asistencialismo de mercado, la estratificación socioeconómica y la precarización social (Giraldo, 2018).

Los patrones de desigualdad a nivel regional también se asocian a un conjunto de medidas tanto públicas como privadas que generan inequidad, violencia e informalidad, acciones que han fomentado modelos inequitativos de distribución de la tierra, fuerte dependencia de mercados externos<sup>5</sup>, débiles procesos de descentralización y autonomía frente al poder central, fenómenos que han impactado a diversos grupos poblacionales del ciclo vital, así como en las dimensiones étnico racial, género y diversidad sexual (Gobernación del Valle del Cauca, 2014).

La relevancia del territorio radica en la persistencia de proyectos de desarrollo económico, que no han logrado resolver los problemas de la desigualdad, exclusión social y

---

<sup>5</sup> En el Valle del Cauca se ha desarrollado dos modelos de solución a los problemas a los problemas estructurales de la región en lo económico, uno orientado a mercantilizar y privatizar bienes y servicios sociales mediante un enfoque de crecimiento económico, y otro que promueve procesos de caridad, beneficencia y filantropía con sistemas de responsabilidad social empresarial ante el vacío del Estado en materia de política social (Giraldo; 2018).

pobreza en contextos regionales y locales, territorios caracterizados por ser de contrastes<sup>6</sup>, es decir, con elevados niveles de crecimiento económico, pero con heterogéneas formas de exclusión social y pobreza (Sánchez, 2017). El modelo de desarrollo económico impulsado ha generado una realidad socio territorial caracterizada por profundas desigualdades sociales, las cuales inciden negativamente en la ciudadanía en términos de pobreza, violencia y exclusión.

La región objeto de estudio ha sido construida históricamente mediante diversos procesos de migración provenientes de diferentes regiones del país<sup>7</sup> o del extranjero, construyendo una identidad vallecaucana dinámica, basada en la pluralidad cultural, étnica y social (Motta, 2006). Las tensiones sociales y culturales propias de la construcción de identidad vallecaucana, son más visibles en la coyuntura actual, como resultado de marcados procesos de segregación étnico residencial en los territorios, lugares en los que se distinguen intensos flujos migratorios por colonias<sup>8</sup>, comunas y barrios de las diferentes ciudades del departamento.

El departamento del Valle del Cauca se ha caracterizado por ser una de las regiones con mayor nivel de concentración de la riqueza y la tierra, por generar diversas modalidades de acción violenta producidas por la expansión del narcotráfico, la apropiación de tierras, el paramilitarismo<sup>9</sup> y la insurgencia armada. También por poseer fuertes procesos

---

<sup>6</sup> El departamento del Valle del Cauca se caracteriza por ser una región de ciudades principalmente, por el deterioro de las condiciones de bienestar de la población, evidenciable en el acelerado crecimiento de la exclusión social y desigualdad social de los vallecaucanos, una región con una composición heterogénea de la población, con amplios sectores populares que encontraron en la informalidad y el crimen organizado, una alternativa frente a la crisis económica de las familias y la sociedad regional (Sánchez, 2017; Ortiz & Uribe, 2007).

<sup>7</sup> Los procesos de migración provienen de los diversos departamentos del andén pacífico, así como de los departamentos de Antioquia, Tolima, Caldas, Risaralda y Quindío (Gobernación del Valle, 2014).

<sup>8</sup> Por ejemplo, en el municipio de Candelaria (Valle del Cauca) existen marcadas diferencias entre la colonia nariñense y la población afrodescendiente en términos de económicos, sociales y culturales, también puede observarse en la construcción de una identidad popular del Distrito de Aguablanca en Cali, como resultado de una configuración histórico social anclada en la diversidad étnica de los caleños.

<sup>9</sup> En el territorio del Valle del Cauca la presencia paramilitar fue realizada por el Bloque Calima de las AUC que afectó a campesinos, indígenas, comunidades negras y mujeres. Aunque se realizaron acciones de desarme, desmovilización y reinserción de 564 personas en diciembre de 2004, persiste una reconfiguración

de tercerización del mercado laboral, así como un debilitamiento de los proyectos colectivos de sociedad y de inversión en capital humano, que comprueban las limitaciones de la institucionalidad pública regional para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos (Ortíz & Uribe, 2007). En tal sentido se requiere de respuestas a dichos problemas con la formulación y puesta en marcha de políticas sociales, que superen su carácter reactivo y avancen en estrategias y acciones más efectivas frente a los problemas centrales de la región: desigualdad, pobreza y exclusión social.

Pese a las problemáticas descritas, las condiciones de vida de los pobladores del departamento han mejorado comparativamente con las del resto del país. Sin embargo, se observan serias problemáticas en términos de necesidades básicas insatisfechas (NBI). De los 42 municipios del Valle del Cauca, Buenaventura es el municipio que posee más dificultades en términos de NBI con un 35,85%, seguido por Ansermanuevo con 30,97%, Bolívar 30,37%, Obando 30,67% de hogares; mientras que los municipios con indicadores de mayor satisfacción de sus necesidades básicas son: Cali con 11,01%, Guadalajara de Buga con 11,56% y Palmira con 12,75% (Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo de Planeación, 2014).

Según el Departamento Nacional de Estadística (2014), los indicadores territoriales más sensibles están relacionados con la pobreza<sup>10</sup>, 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 el deterioro de los ingresos tributarios per cápita de los municipios que hacen parte del departamento.

Según el Departamento Administrativo de Planeación del Valle del Cauca (2014), se evidencia que la tierra para el uso agrícola está concentrada en la siembra de cultivos

---

de la violencia con ejércitos privados asociados a grupos de narcotraficantes como los Machos y los Rastrojos, fortalecidos después de la desmovilización (Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016).

<sup>10</sup> Según el DANE la población en situación de pobreza para el año 2015 fue del 15,7% sin presentar mayores variaciones en los últimos años (Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE, 2016).

permanentes de caña de azúcar, con el 81,3%, le siguen los cultivos transitorios (8,6%), centrados en maíz y frutales (8,2%), hortalizas (1,4%), y tubérculos (0,5%). En el Valle del Cauca se han construido las siguientes subregiones: Pacífica, municipios con potencial pesquero, maderero y de biodiversidad (Buenaventura y Dagua); Santiago de Cali como subregión metropolitana compuesta por Jamundí, Yumbo, Palmira, Candelaria; municipios productores y transformadores de la caña de azúcar, Pradera, Florida, Palmira y Candelaria; municipios con vocación orientada a los alimentos y bebidas, Bugalagrande, Toro, Rio Frio, La Unión, Buga, San Pedro, Andalucía, Bolívar, Tuluá, Roldanillo; municipios con vocación cafetera, en la zona norte del Departamento, El Cairo, El Águila, Argelia, Cartago, Arsermanuevo, El Dovio, Versalles, Trujillo, Sevilla, Caicedonia (Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

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 azucarero de carácter terrateniente, y que dejó de lado factores sociales, culturales y del medio ambiente. Es un factor que denota el desarrollo de diversas dinámicas económicas y sociales relacionadas con la explotación de la tierra, las cuales han contribuido a la profundización de la desigualdad y a la existencia de heterogéneas y particulares formas de exclusión social en el Valle del Cauca (Sánchez, 2017).

Los indicadores mencionados evidencian que los factores profundizadores de las brechas sociales en el Valle del Cauca están relacionados con el modelo de desarrollo económico, fundamentado en altos niveles de concentración de la tierra y la riqueza, lo que implicó una recomposición territorial relacionada con el recrudecimiento del conflicto armado, la generación de cambios en la economía campesina por cultivos asociados al narcotráfico, la apropiación de tierras mediante el uso de la violencia, la expulsión del campesinado y de grupos étnicos de sus territorios ancestrales, y el impulso de nuevos procesos de poblamiento y ordenamiento territorial centrados en zonas urbanas,

económicas y de alta biodiversidad (Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

También se observa el aumento de los fenómenos de violencia producto de la exclusión social y económica que padecen amplios grupos poblacionales<sup>11</sup>, por la disparidad de oportunidades y derechos, lo que genera la presencia de fenómenos de segregación, discriminación y prejuicio por razones de género, etnia y raza (PNUD, 2008). Adicionalmente se observa la ausencia de sistemas de información confiables y sistemáticos que faciliten la formulación e implementación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las acciones construidas por las autoridades departamentales.

Cali, Buenaventura, Palmira y Jamundí son los principales centros urbanos del Valle del Cauca, y poseen las mayores tasas de violencia homicida del país, Santiago de Cali por ejemplo, posee una tasa de homicidios del 45,4 (homicidios por cada 100.000 habitantes en 2019) que dobla el promedio nacional (Alcaldía de Santiago de Cali, 2020). Son dinámicas territoriales asociadas a diversos fenómenos de exclusión social, discriminación y segregación socio residencial, que han favorecido el fortalecimiento de estructuras criminales y procesos de exclusión a nivel local, regional y global (Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito –UNODC, Colombia, 2019).

En la delimitación temporal del estudio se consideraron varios momentos o marcadores de la política social a nivel global, nacional y subnacional. Son significativas las agendas internacionales que promovieron erradicar la pobreza extrema y el hambre con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2005, y los Objetivos de Desarrollo Sostenible en 2015 (ODS) que buscan poner fin a la pobreza en todas sus formas en el orden global. A Nivel nacional se destaca la Constitución Política de 1991, marco

---

<sup>11</sup> 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 primero enero al cuatro de octubre de 2014, se registraron 1137 muertes violentas, que hacen de la ciudad, una de las más violentas del país.

constitucional orientado al desarrollo y fortalecimiento del Estado social de derecho como núcleo central de las políticas públicas.

A nivel subnacional subrayo el Informe de Desarrollo Humano Regional, “Hacia un Valle del Cauca incluyente y Pacífico”, así como los desarrollos legislativos de la Ordenanza departamental de políticas sociales sostenibles para el Valle del Cauca que articula acciones y recursos sectoriales para el bienestar de la población (Ordenanza, N° 330 de agosto de 2011 de la Asamblea departamental). En síntesis, se realiza un análisis cognitivo referencial de la política social colombiana en tres “etapas o momentos” que corresponden a tres enfoques que se traslapan en la implementación: el asistencial (desarrollado desde las primeras décadas del siglo XX, hasta el siglo XXI), el de protección social neoasistencial (a partir de los años noventa hasta los albores del siglo XXI) y el de inclusión social (impulsado con la Constitución de 1991, y más desarrollado en las dos primeras décadas del siglo XXI).

La tesis se planteó como objetivo general analizar los marcos conceptuales de la política social, mediante un estudio de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y específicamente en el Valle del Cauca, durante el periodo 2005 a 2015. Los objetivos específicos se orientaron a:

- a) Describir y comparar los marcos teórico-conceptuales presentes en las políticas públicas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia.
- b) Analizar los argumentos que sustentan los cambios políticos, institucionales y sociales generados durante la implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y el Valle del Cauca.
- c) Explicar el papel de actores institucionales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) en la construcción de políticas de inclusión social en el Valle del Cauca.

La estructura del documento consta de seis capítulos, para analizar los referenciales de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social de la política social, enfatizando en

el nivel regional, lugar en donde participan una diversidad de actores sociales, políticos e institucionales con intereses y prácticas compartidas o en conflicto.

Los primeros tres capítulos recogen un estado del arte sobre las teorías de la justicia, el bienestar y los estudios de política social en América Latina enfatizando en el análisis de la política pública nacional y subnacional. Lo que se busca en términos sustantivos es abordar la construcción de nuevos enfoques que han sido orientados a desmontar los principios de universalidad y solidaridad de la política social, por unas imágenes referenciales relacionadas con el aumento de políticas neoasistenciales que plantean que para salir de la desigualdad y la pobreza se requieren cambios personales en los sujetos, negando las contradicciones e intensificación de luchas para superarlas (Mora, 2019).

En el primer capítulo se reflexionó sobre los aportes de las teorías de la justicia al análisis de la política social en Colombia. Se muestra una serie de visiones sobre la justicia social, como marco referencial normativo que busca la expansión de capacidades, libertades, oportunidades y reconocimiento en sociedades democráticas que conciben a los ciudadanos como libres e iguales, sin desconocer la existencia de profundas injusticias y desigualdades sociales en los territorios urbanos y rurales de Colombia y el Valle del Cauca.

En el segundo capítulo se analizan las contribuciones teóricas del Estado de bienestar, abordando la perspectiva que utiliza el concepto de régimen de bienestar construido en América Latina y en Colombia por los estudios de política social, generadores de una diversidad de ideales de bienestar, patrones institucionales, sociales, económicos y culturales en las políticas públicas. Se problematiza el concepto de tipo ideal de régimen de bienestar, para esclarecer sus criterios o características, avanzando en una caracterización de regímenes de bienestar que ocurren de manera simultánea para el país (asistencial, dual, incluyente e informal).

En el tercer capítulo se realizó una revisión de literatura y de las discusiones sobre las políticas sociales en América Latina y Colombia. Con una perspectiva constructivista se muestran tres referenciales conceptuales de política social, el asistencial que ha impulsado

un modelo de solución a los problemas sociales asociado con la caridad, beneficencia y filantropía. Se analizó el componente asistencial de las políticas de protección social que intentan resolver los problemas estructurales de pobreza y desigualdad de la región a partir de la focalización, privatización y mercantilización de lo social, también se analizaron las políticas de inclusión social, que promueven los ideales de la justicia social en términos de capacidades, libertades y reconocimiento social, durante el 2005-2015.

En el cuarto capítulo se realizó una reflexión sobre las políticas públicas y sus retos frente a fenómenos como: la globalización del mercado, el redireccionamiento de los asuntos públicos en el ámbito social y la debilidad de los procesos de participación y deliberación ciudadana en los asuntos públicos. Se conceptualizó una de las “fases o momentos” de la implementación de políticas públicas sociales, en donde convergen lineamientos y agendas operativas de política pública. También se muestran los enfoques de análisis de política pública utilizados en la investigación (cognitivo-referencial).

En el quinto capítulo se presentan los resultados de la investigación, realizando un análisis a los enfoques referenciales de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social en Colombia y el Valle del Cauca. Se estudió la trayectoria asistencial de las políticas de envejecimiento y vejez, y la persistencia de esquemas de caridad, beneficencia y filantropía, como métodos de intervención en la acción pública. También se estudió la política pública de lucha contra la pobreza extrema liderada por la estrategia Red Unidos, mostrando la ausencia de capacidades gubernamentales y sociales para avanzar en la construcción de una sociedad justa e incluyente en territorios urbanos y rurales del Valle del Cauca.

Para cerrar el apartado, se analizó la política pública para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, como referencial de inclusión social. Se muestra que la política pública construyó una trama de supuestos teóricos y conceptuales que buscan el reconocimiento y la garantía de derechos fundamentales de las comunidades negras, sin avanzar en procesos de garantía de derechos concretos.



En el sexto capítulo se discuten los referentes teóricos y los hallazgos de las políticas estudiadas, se señalan las transformaciones de las políticas sociales, en términos conceptuales (lenta adopción de los referentes de justicia social, bienestar y garantía de los derechos humanos), institucionales (recentralización de la política social y continuidad de lógicas asistenciales a nivel territorial), políticos (aumento del autoritarismo de Estado y reformas que reproducen lógicas de privatización y mercantilización del Estado) y sociales (aumento de intermediarios y mediadores en la implementación de la acción pública).

Se reflexionó sobre el papel de los actores o mediadores de la política social en el Valle del Cauca, generadores de problemas en la implementación de las políticas asociados con la cooptación del liderazgo social, el uso de la violencia como método y como instrumento de regulación social, el aumento del descontento social ante el incumplimiento sistemático del Estado, y la continuidad de conflictos históricos no resueltos. También se reflexionó sobre la baja institucionalización del sector público, especialmente en los temas de política social.

### 3. Capítulo I

#### 3.1. Las teorías de la justicia social y sus aportes al análisis de políticas sociales

En este capítulo se toman los desarrollos de teorías sustantivas como la justicia, impulsadas por Rawls (1971, 2012), Sen (2000, 2009), Nussbaum (2007, 2010), Boltanski (2000), Van Parijs (1993, 2014), Fraser (2000, 2008, 2012, 2016). Debido a que han realizado aportes teóricos sobre la necesidad de construir una sociedad justa, cimentada en principios éticos y prácticos que garanticen de los derechos fundamentales de los ciudadanos mediante la expansión de capacidades, oportunidades, libertades y reconocimiento ciudadano.

La utilización teórica se destina a presentar y analizar la observancia de una multiplicidad de fenómenos, causas y consecuencias asociadas con la transformación de los referenciales de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social en Colombia. Se evidencia en este aspecto, la insuficiencia de análisis sobre la reinención y reacomodos de aquellas políticas sociales centradas principalmente en lógicas asistenciales y mercantiles que limitan las posibilidades de generar respuestas dialogadas, participativas e inclusivas para los ciudadanos.

Se acude a las teorías de la justicia social para mostrar una diversidad de relaciones sociales injustas que padecen los ciudadanos en territorios caracterizados por la desigualdad y la exclusión social. Es un marco teórico que ayuda a comprender la necesidad de aportar a la construcción de una sociedad más justa, en donde las relaciones sociales excluyentes y desiguales pueden ser superadas y transformadas desde la política social (Mora, 2019).

Las teorías de la justicia han sido analizadas por diversas disciplinas y autores, aquí se toman los avances conceptuales de autores que plantean la importancia de las teorías de

la justicia social en el análisis de las políticas sociales<sup>12</sup> (Rawls, 1971; Sen, 2009; Nussbaum, 2007, 2010; Dubet, 2011; Van Parijs, 2014; Fraser (2000, 2008, 2012, 2016). Se profundiza en los referentes teóricos de la justicia social, en especial los que promueven reflexiones sobre las instituciones sociales que distribuyen deberes y derechos en una colectividad, lo que implica caracterizar una diversidad de corrientes de pensamiento que han logrado sistematizar conocimiento sobre los principios de la justicia social como concepto (Parijs, 1993).

Se describen las corrientes teóricas de la justicia social, con el propósito de mostrar una diversidad de matices y miradas existentes sobre la complejidad de la justicia social, como principio y concepto, en una tradición filosófica y política que posibilita reflexionar sobre un significativo legado en beneficio de la sociedad, atrapada en problemas del egoísmo, despojo, insolidaridad, machismo, racismo, discriminación y en la utopía del progreso económico como alternativa hegemónica de desarrollo (Mora, 2017).

#### a) La corriente liberal de la justicia social

Los principales desarrollos de las teorías de la justicia social fueron planteados por Rawls (1971). Para él, la justicia social se fundamenta en el impulso de un aparataje institucional que funciona de manera perfecta en la regulación de los comportamientos morales de los ciudadanos. Las instituciones y los actos de los sujetos ayudan a construir una concepción colectiva de bienestar que maximiza el bien en la sociedad, por tanto, son el resultado de un acuerdo o convenio justo entre individuos completamente diferentes (Rawls, 1971). El objetivo de la propuesta de Rawls se orienta a promover una concepción de justicia social aplicable (utilitarista), en lo que denomina la construcción de aportes para la consolidación de una estructura básica para la sociedad. Según Rawls la estructura básica

---

<sup>12</sup> Se propone un análisis de política pública que aporta conocimientos sobre el contenido (teorías/valores) de la política, para ofrecer una descripción y crítica sobre la implementación de políticas sociales en Colombia (Parsons, 2010).

de una sociedad consiste en la consolidación de instituciones fundamentales para un colectivo social, una constitución política, e instituciones económicas y sociales sólidas (Rawls, 2012).

Según Rawls, el concepto de justicia social ha de entenderse como una concepción política y normativa que garantiza un sistema social equitativo y cooperativo de largo plazo. Rawls argumenta que *“una concepción de la justicia social ha de ser considerada como aquella que proporciona, en primera instancia, una pauta con la cual evaluar los aspectos distributivos de la estructura básica de una sociedad”* (1971, p.22). Lo anterior supone que el concepto de justicia social está referido a la identificación de unos principios y virtudes básicas, que permiten garantizar las demandas de libertad e igualdad de los ciudadanos y corregir las posibles desventajas que pueden existir en sociedad.

Los planteamientos de Rawls (1971) contribuyen a identificar cómo cada comunidad construye un ideal de lo justo e injusto de acuerdo con unos fines y propósitos de cooperación social. También señalan la existencia de diversas concepciones y sistemas de justicia, producto de una variedad de conceptos de sociedad que se expresan en términos de oportunidades, capacidades y pretensiones que tienen los ciudadanos. Los desarrollos teóricos en relación al problema de la justicia (la injusticia), son un marco orientador para avanzar en la construcción de una sociedad justa, plural y democrática, principios que permiten el fortalecimiento institucional<sup>13</sup>, mediante reglas justas orientadas a promover la libertad, equidad e igualdad entre los sujetos.

La concepción de justicia social que promueve Rawls depende de dos aspectos: la igualdad en la distribución de niveles de bienestar y el bienestar total, entendido como la suma de utilidades de todos los individuos (Rawls, 2012;155). El trasfondo de la concepción de justicia, busca en la práctica, disminuir las desigualdades sociales (por ingresos y riquezas) mediante pactos entre hombres racionalmente egoístas y auto

---

<sup>13</sup> Son instituciones justas para Rawls, las que producen el mayor bien para las personas o al menos que representan posibilidades reales para maximizar el bien (Rawls, 1971).

interesados, que procuran un equilibrio de poder. Rawls subraya la necesidad de ponderar las ventajas y desventajas de los principios morales de la justicia como equidad<sup>14</sup>, un concepto que supone la construcción de un sistema equitativo de cooperación, el reconocimiento mutuo entre ciudadanos y la construcción de una sociedad bien ordenada mediante el establecimiento de un orden constitucional y político.

Las principales críticas a los planteamientos teóricos de Rawls (1971) están referidas a su concepción universalista y abstracta de la noción de justicia en sociedades liberales. Planteamientos como los de, justicia como imparcialidad, el velo de la ignorancia<sup>15</sup> y la posición original, son ejemplos de la originalidad de los principios políticos liberales contruidos por Rawls, sin embargo, también demuestran la incapacidad de la tradición democrática para articular de forma satisfactoria las nociones de igualdad y libertad (Parijs, 1993). Otra crítica importante a la teoría de la justicia de Rawls está referida a la repartición de derechos y deberes básicos en sociedades capitalistas de libre mercado o neoliberales, que presentan como principal rasgo la evidencia de fuertes desigualdades económicas y sociales, situaciones en las que se corre el riesgo de generar graves injusticias en aquellos ciudadanos menos aventajados de la sociedad (Parijs, 1993).

La interpretación de los desarrollos teóricos de Rawls sobre la justicia social ha generado significativas contribuciones relativas a la generación y evolución de las políticas sociales, acciones públicas relacionadas con la garantía y promoción del interés general sobre el particular, específicamente con la idea de promover políticas públicas que permitan a los ciudadanos gozar del principio de igualdad de oportunidades. La teoría de la justicia propuesta por Rawls (1971) hace hincapié en establecer una serie de políticas distributivas que faciliten la repartición de derechos y deberes básicos a los ciudadanos ante las desigualdades de riqueza y autoridad.

---

<sup>14</sup> Se define la justicia como equidad a las posibilidades de cooperación, de competencias leales y negociación honesta entre personas libres e iguales (Rawls, 2012).

<sup>15</sup> Rawls (1971) planteó que los principios de la justicia se escogen tras el velo de la ignorancia, es decir, que el azar natural y las circunstancias sociales no dan a los sujetos ventajas ni desventajas, y que sus decisiones serán siempre racionales y justas.

Los aportes de la corriente liberal de la justicia social a las políticas sociales se fundamentan en la construcción de sistemas de bienestar social universales que permiten forjar un ideal de sociedad, construido mediante acuerdos económicos y sociales garantizados y respetados por las instituciones y los ciudadanos (Rawls, 1971). Sin embargo, los principios liberales planteados por Rawls construyen un ideal parcial de justicia, más en la actualidad, cuando se utiliza la perspectiva liberal de justicia social en los procesos de implementación de políticas sociales, al considerar que los derechos fundamentales (la educación, la vivienda y la salud para citar algunos ejemplos), son objeto de mercado, intercambio mercantil y consumo, donde los ciudadanos están dispuestos a pagar por ellos, como mecanismo para resolver sus inequidades (Hernández, 2008).

Quizá uno de los principales aportes de los planteamientos filosóficos de Rawls a la conceptualización de las políticas sociales en Colombia está asociado con el establecimiento de la Constitución Política de 1991, pacto político y social, que introdujo un modelo económico aperturista y que intentó promover una estructura básica justa (Estado social de derecho), inclinada a proteger a la población más vulnerable, y que concibe a los ciudadanos como partícipes de las decisiones.

Sin embargo, lo que se evidenció con la implementación de la constitución política, fue la subordinación de las exigencias sociales frente a lógicas de mercado que imponen como criterios la competitividad internacional, la flexibilidad económica y el uso restringido de subsidios a la demanda mediante mecanismos de focalización del gasto público social (Laguado, 2004). Una de las principales críticas al modelo de Estado social de derecho promovido con la Constitución política de 1991 obedece a las contradicciones inherentes a la promesa de un Estado social de derecho y a las dificultades para avanzar en el desmonte de la exclusión social y pobreza, como problemas estructurales. Es una incapacidad para impulsar la preeminencia de lo público como lugar de inclusión social, así como el desarrollo de una civilidad moderna y deliberante, basada en la representatividad, legitimidad y poder político del conjunto de la sociedad (Garay, 2003).

Las políticas sociales implementadas con la Constitución de 1991 avanzaron en la universalización de derechos especialmente en los sectores de educación<sup>16</sup> y salud<sup>17</sup>, se prometieron unos principios rectores basados en el enfoque de derechos, pero, las acciones públicas fueron subordinadas a políticas económicas desarrollistas centradas en lógicas de austeridad fiscal, con dispositivos de focalización en grupos y sectores empobrecidos a los que se entregaron subsidios compensatorios condicionados.

La Constitución política de 1991 fue un momento histórico para la formulación e implementación de políticas sociales en Colombia, se logró un cambio de enfoque sobre la heterogeneidad y complejidad de lo social, así como en la acumulación de informaciones y conocimientos para mejorar las intervenciones sociales orientadas a garantizar los derechos ciudadanos. También aparecieron nuevos procesos de desregulación, descentralización, financiamiento y mercantilización de la política social, acciones que ampliaron la estructura de relaciones y mediaciones entre lo público, lo privado y lo comunal en el ámbito local (Bustelo, 2000).

### 3.2. La corriente redistributiva de la justicia social

El propósito de la doctrina contractualista es dar cuenta de la justicia distributiva<sup>18</sup>, aquella que supone que los acuerdos ocurren entre personas libres, racionales e independientes en condiciones de igualdad (Rawls; 2012: p.124). En tal perspectiva, los desarrollos teóricos de la justicia social también reconocen la importancia de los bienes

---

<sup>16</sup> A partir del año 2012 con el decreto 4807 del Ministerio de Educación Nacional se reglamentó la gratuidad educativa para el estudiantado matriculado desde transición a undécimo grado en las instituciones educativas estatales, una política financiada principalmente con recursos del sistema general de participaciones (Ministerio de Educación Nacional, 2011). Específicamente para el Valle del Cauca en 2015 casi todos los niveles educativos (transición, básica primaria, básica secundaria y educación media) presentaron tasas superiores al 90% (Gobernación del Valle del Cauca, 2018).

<sup>17</sup> El número de afiliados al SGSSS a nivel nacional se ha incrementado en las últimas décadas, en el período 2005-2015 pasó del 71% al 97,58%. Mostrando un comportamiento histórico en términos de afiliación y cobertura en los regímenes contributivo y subsidiado (Ministerio de Salud y Protección Social, 2018).

<sup>18</sup> El problema fundamental que intenta resolver la justicia distributiva es el de las bajas expectativas de los menos favorecidos, mediante la consolidación de instituciones justas, donde las ventajas de los más afortunados promuevan el bienestar de los menos afortunados (Rawls, 2012).

públicos y la redistribución social en “sociedades bien ordenadas” (Rawls, 1971:21). Los bienes públicos según Rawls, suponen un equilibrio de los principios de libertad e igualdad, estructurados en un sistema social que forja deseos y aspiraciones de los ciudadanos. Los planteamientos propuestos por Rawls sobre la justicia redistributiva también establecen ciertos límites sobre la concepción de los bienes públicos, que se derivan de aspectos como la eficiencia y las prioridades de los sujetos en términos de deseos.

La estabilidad y redistribución de bienes públicos contribuyen según Rawls, a la construcción de un ideal de sociedad. Por tanto, la estructuración de unos bienes básicos solo es posible mediante instituciones sólidas, organismos que inciden en las transformaciones de los sujetos al suministrar un ideal de bienestar que las personas deben respetar (Rawls, 1971). Se toma como punto de partida al individuo y sus intereses en una concepción que proyecta en él, la virtud de unas instituciones y sociedades justas. Sin embargo, la crítica más argumentada a Rawls, sostiene que no se tienen en cuenta los aspectos comunitarios, culturales y sociales, dado que se privilegian derechos colectivos sobre libertades individuales (Hoyos, 2008).

La corriente redistributiva también se caracteriza por el desarrollo de amplias garantías sociales prestadas por el Estado a determinados grupos poblacionales (Luhmann, 1997). Una visión de justicia social que plantea un relacionamiento básico entre el ejercicio de unas libertades individuales de los ciudadanos y unas garantías esenciales aseguradas por el Estado en términos de salud, trabajo, educación, asistencia social (Hernández, 2008). La redistribución de bienes y servicios que plantea la teoría de la Justicia de Rawls, no pueden referirse a una sociedad en particular (socialista o capitalista), y por tanto, es un criterio o pauta para la construcción de sociedades con altos niveles de bienestar (Parijs, 1993).

En el campo de las políticas sociales se resaltan los desarrollos de regímenes de bienestar redistributivos. En particular en América Latina se produjeron distintas versiones de regímenes de bienestar que han sido determinantes para enfrentar el problema de la pobreza, la exclusión y la desigualdad social con la participación del Estado, el mercado y la sociedad civil (Barba & Valencia, 2013). Los regímenes redistributivos en el contexto



latinoamericano se han configurado de múltiples maneras, unos orientados a garantizar derechos de trabajadores formalizados desde una perspectiva conservadora del bienestar, otros a buscar la reciprocidad familiar, estableciendo roles diferenciados entre hombres y mujeres, y los regímenes que se inclinaron por la construcción de instituciones de protección social y políticas sociales universales, los cuales a la postre, lograron mejores resultados en el bienestar de los ciudadanos (Barba & Valencia, 2013).

Sin embargo, lo que se observa en la región Latinoamérica es la debilidad o inexistencia de sistemas de protección redistributivos alentados por los estados, lo que existe es una serie de restricciones o limitaciones para la garantía del bienestar (Martínez, 2007). En tal sentido, las políticas sociales no logran una adecuada asignación de recursos y menos la entrega de respuestas oportunas a las demandas de la ciudadanía, que reclama mayores garantías y beneficios sociales ante la elevada presencia de inequidades sociales.

En el caso colombiano durante las últimas décadas se trató de realizar un proceso de universalización de las políticas de protección social en los campos de salud y pensiones a partir de los cambios generados por la constitución de 1991, carta constitucional que reformó el sistema general de seguridad social en subsidiado y contributivo (Le Bonniec, et al, 2005). En general los sistemas redistributivos en Colombia no lograron reducir las brechas y distancias entre grupos sociales. Lo que se observa es el desarrollo de sistemas redistributivos de carácter mixto, que asignan responsabilidades a las instituciones del Estado como garantía de los derechos fundamentales, pero a la par, legitiman la iniciativa privada en pro de la mercantilización de bienes y servicios sociales, que impide avanzar en la construcción de una sociedad con mayores niveles de justicia y bienestar social.

En Colombia se reconfiguró lo público, lo privado y lo comunal, con la llegada de las políticas sociales neoliberales; primó la eficiencia económica sobre la justicia social, como principio que promueve libertades y capacidades ciudadanas, dando prioridad a las ventajas económicas mediante mecanismos de regulación estatal. La estructura institucional

construida, impulsó la privatización del sector público<sup>19</sup> y el fortalecimiento del sector privado en donde los bienes y elecciones ciudadanas no pasan por el tamiz de la elección colectiva (Laguado, 2004; 113).

Con la llegada de las políticas neoliberales aumentaron los procesos de movilización, protesta y acción colectiva en defensa de garantías sociales en la educación, la salud, el trabajo y la vivienda, lo que muestra una tímida identidad cultural que busca la construcción de un régimen de bienestar de largo plazo (Stiglitz J. E., 2003). Las modalidades de intervención estatal mercantilizadas se orientaron a optimizar la asignación de recursos escasos mediante mecanismos de focalización del gasto social, instrumentos de política social que aumentaron la discriminación, la exclusión social y la participación del mercado en los asuntos de interés colectivo.

### 3.3. La corriente de las realizaciones vitales de los sujetos en términos de oportunidades, capacidades y libertades

El enfoque de las capacidades que construye Sen (2000) centra el foco de interés en las oportunidades reales de los individuos para lograr sus objetivos, según sus características y capacidades personales. Es un cambio de rumbo<sup>20</sup> que confiere valor a la importancia de las vidas, las experiencias y las realizaciones humanas de los sujetos (Sen, 2009).

La corriente de realizaciones vitales o enfoque de las capacidades, la propone Sen (2009), premio Nobel de ciencias económicas<sup>21</sup>, fundamenta sus tesis a partir del logro de unos principios de justicia social y desarrollo humano enfocados a las realizaciones vitales

---

<sup>19</sup> Algunas de las privatizaciones fueron un fracaso, no se logró cumplir con las promesas de eficiencia y resultados en materia social, por el contrario, aumentaron los riesgos sociales y se fortalecieron los problemas asociados a la corrupción, el clientelismo político y los costosos rescates (empresas de servicios públicos y bancos) (Stiglitz, 2003).

<sup>20</sup> Sen (2000) realiza significativos aportes a la idea de la Justicia como equidad que propone Rawls, para Sen, las Instituciones y los esquemas sociales ideales son importantes, pero su interés político y filosófico se centra en las realizaciones individuales y en los diversos proyectos vitales de los sujetos.

<sup>21</sup> Entregado por la Real Academia Sueca de Ciencias en 1998

de los sujetos en su diario vivir. Para Sen (2000) los procesos de desarrollo no deben estar encauzados exclusivamente a la renta y la búsqueda de riquezas económicas, por el contrario, señala la necesidad de ampliar las libertades<sup>22</sup> y capacidades<sup>23</sup> en el ámbito público con el propósito de generar mayores niveles de bienestar social.

Los problemas fundamentales que plantea Sen (2000) se basan en el aumento de diversos tipos de privación de la libertad, como la vulneración de las libertades individuales, la violación de los derechos humanos y las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir la realización de sus proyectos vitales. Para tal efecto, promueve un enfoque orientado al aumento de las libertades de acción y decisión de los sujetos; un mecanismo que garantiza la ampliación de oportunidades para individuos que poseen como condición la diversidad y diferencia (Sen, 2000).

Con relación a la valoración de la vida y la realización de las personas en sociedad, Sen (2009) plantea lo siguiente:

(...) La importancia de las vidas, experiencias y realizaciones humanas no puede ser suplantada por información sobre las instituciones existentes y las reglas operantes. Las instituciones y las reglas son por supuesto muy importantes por su influencia en lo que sucede y por ser parte esencial del mundo real, pero la realidad efectiva va mucho más allá de la imagen organizacional e incluye las vidas que la gente es capaz o no de vivir (...) (Sen, 2009, p. 50).

Lo que señala Sen está relacionado con la idea de que los sujetos tienen la capacidad de influir sobre el rumbo de sus vidas, un derecho individual que puede aumentarse

---

<sup>22</sup> Para Sen, la libertad es un concepto central en la teoría de la justicia social, la libertad es relacionada con la oportunidad de conseguir objetivos propios y con la habilidad de vivir y promover unas realizaciones personales (Sen, 2009).

<sup>23</sup> El concepto de las capacidades es un enfoque general para Sen, consiste en obtener información sobre ciertas características específicas del individuo que le permiten obtener ventajas individuales y colectivas. Las capacidades son realizaciones humanas orientadas por los principios de libertad y oportunidad (Sen, 2009).

(expandirse) mediante el acompañamiento del Estado, y asegurarse a través de un paquete de medidas públicas y bienes primarios que ayuden a diferenciar entre lo justo e injusto (Sen, 1990). Señala Sen (2000), “el aumento de la libertad mejora la capacidad de los individuos para ayudarse a sí mismos, así como para influir en el mundo” (2000, p. 35). Aspectos centrales en la gestión de procesos de desarrollo y en la construcción de justicia social, son perceptibles como el éxito de las libertades individuales y la eficacia del Estado en el gobierno de los asuntos públicos (Arendt, 1995).

Las realizaciones humanas planteadas por Sen constituyen una perspectiva que profundiza en la noción de justicia social desde la individualidad, un principio que busca ampliar las capacidades y realizaciones de los sujetos en términos de libertades y derechos. El enfoque de las capacidades exige evaluar la justicia social en términos de lo individual (libertades, capacidades y potencialidades) y construir políticas sociales que consideren equipar la desigualdad y disparidad de capacidades de los sujetos, mediante acciones públicas que velen por la expansión de capacidades (Urquijo, 2008).

Las principales críticas a la efectividad y pertinencia del enfoque de oportunidades y capacidades, son según Dubet (2011) las siguientes:

- a) No logra detener el aumento de las desigualdades sociales en el orden global, incluso en países como Francia, Estados Unidos y Reino Unido, donde las elites empresariales son cada vez más ricas y los pobres más numerosos (Dubet, 2011; p. 68).
- b) Generan menos beneficios sociales y debilitan los regímenes de bienestar con la retórica de las capacidades y oportunidades. Un pretexto que ha sido utilizado para promover procesos de desarrollo humano y capital social, cuando no funcionan acertadamente los principios meritocráticos de igualdad de oportunidades en sociedades donde se implementan.
- c) La igualdad de oportunidades y expansión de capacidades han sido manipuladas por elites económicas para ampliar sus privilegios económicos y políticos en sociedades liberales.

- d) Los marcos normativos que sustentan las políticas de igualdad de oportunidades y capacidades intentan disminuir las discriminaciones de acceso, pero no cuestionan las jerarquías sociales, económicas, políticas, e institucionales, de grupos y colectivos sociales como las mujeres, los grupos étnicos y las personas en situación de discapacidad.
- e) Las políticas que utilizan el enfoque de las capacidades definen a grupos sociales a partir de sus discriminaciones y desventajas, convirtiéndolos en grupos vulnerables, carenciados, a los que el Estado y el mercado pueden hacer desaparecer con su intervención, mediante escalas (pobre y excluido vs integrado) o generando mecanismos de acceso a mejores posiciones mediante subsidios<sup>24</sup>.

En medio de las críticas señaladas, los aportes más significativos de Sen a las teorías de la justicia social están referidos a la reivindicación de las libertades individuales y a la búsqueda de una igualdad de oportunidades disfrutadas por sujetos que poseen una condición social diversa, diferencial y heterogénea (Guzmán, 2006). El enfoque de las capacidades propuesto por Sen se constituye en un valioso instrumento para las instituciones y los desarrollos teóricos de las políticas sociales, al incorporar la necesidad de ponderar y valorar las capacidades y oportunidades con que cuentan los sujetos sociales.

Otra vertiente del enfoque de las capacidades la plantea Nussbaum desde la perspectiva de los derechos básicos (2007; 2012). La autora propone la idea de que las capacidades permiten que las personas sean tratadas como un fin, por su dignidad, elemento fundamental para una vida digna. El núcleo central del enfoque de las capacidades, se orienta a mejorar la calidad de vida y las libertades de las personas, procurando que los ciudadanos posean un umbral en diez capacidades (Nussbaum, 2012): vida<sup>25</sup>, salud e

---

<sup>24</sup> Los subsidios se entregan a cambio de que los beneficiarios asuman el compromiso de cumplimiento de unos logros familiares en cinco áreas de intervención familiar: identificación, salud y nutrición, educación y capacitación, habitabilidad, ingresos y trabajo, como lo establece por ejemplo la Red Unidos (Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema, 2015).

<sup>25</sup> Duración normal y no prematura de los seres humanos.

integridad física<sup>26</sup>, sentidos (imaginación y pensamiento<sup>27</sup>), emociones<sup>28</sup>, razón práctica (planificación de la vida), afiliación (integración social), otras especies<sup>29</sup>, juego (disfrute de la actividad recreativa), control sobre el propio entorno<sup>30</sup>.

La principal contribución teórica del enfoque de las capacidades al discurso de las políticas sociales emana de la necesidad de entregar un mayor peso político a los ciudadanos, en términos de expandir sus potencialidades y capacidades por medio de políticas públicas participativas. Un poder político que se enfrenta a la mirada económica y neoliberal de la cuestión social, que clasifica y focaliza las acciones del Estado y el mercado en una sociedad de pobres, excluidos y vulnerables (Barba, 2007). Dichas políticas individualistas cimentadas en subsidios dirigidos a ciudadanos pobres, chocan con las orientaciones del enfoque de las capacidades, al considerar la importancia de construir procesos de inclusión social, mediante el desarrollo de bienes materiales y simbólicos convertibles en libertades reales (Sen, 1990).

En contextos como Colombia, la información sobre la implementación del enfoque de las capacidades en las políticas sociales es restringido, se desconoce cómo están distribuidas las oportunidades y capacidades entre los más desfavorecidos en el país; y qué tipo de políticas públicas han avanzado en procura de un sentido de justicia social, en términos de equidad en los ingresos, mejores condiciones de vida, garantía de derechos y no discriminación (Corredor, 2010).

Los desafíos en materia de producción de conocimiento en relación con políticas públicas de este tipo son:

- a) Mejorar el análisis de una multiplicidad de políticas que centran su objeto de intervención ya no en las carencias de los sujetos (asistenciales), sino en sus

---

<sup>26</sup> Mantenimiento de salud física, protección contra ataques violentos, agresiones sexuales y violencia doméstica (Nussbaum, 2012).

<sup>27</sup> Usar la imaginación y el pensamiento para la experimentación y producción en obras de arte, actos religiosos, culturales, musicales y literarios (Nussbaum, 2012).

<sup>28</sup> Sentir apego por cosas o personas externas, amar, apenarse, sentir gratitud e indignación.

<sup>29</sup> Vivir una relación próxima y respetuosa con los animales, las plantas y el mundo natural.

<sup>30</sup> Participar de decisiones políticas mediante la libertad de expresión y asociación.

potencialidades y capacidades.

- b) Garantizar, proteger y promover los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial, los que se encuentran en mayores condiciones de desventaja social y económica frente a instituciones burocráticas y clientelizadas.
- c) Construir información sobre las ventajas y limitaciones del uso del enfoque de las capacidades en la construcción de un ideal de justicia social en contextos de profundas desigualdades sociales como la realidad colombiana.
- d) Entender que los sujetos de las políticas sociales son ciudadanos con derechos, y no consumidores o clientes de políticas públicas operadas bajo la racionalidad económica neoliberal.

#### 3.4. La corriente de la necesidad de unos principios políticos y derechos básicos consagrados en ordenes constitucionales

Los críticos más destacados del enfoque propuesto por Sen sobre las capacidades son Nussbaum (2007) y Van Parijs (2014), intelectuales que plantean la necesidad de reflexionar sobre las teorías de la justicia social desde una perspectiva de la filosofía política y no económica, como lo propone Sen.

Nussbaum (2007) en su obra reflexiona sobre la justicia social en términos de principios políticos y derechos básicos consagrados en un orden constitucional de carácter abstracto, es decir *“deben poseer un grado de generalidad y fuerza teórica que les permita ir más allá de los conflictos de su tiempo, aunque tengan su origen en dichos conflictos”* (Nussbaum, 2007, p. 21). La idea de justicia social que propone se fundamenta en corregir las desigualdades a través de la dotación de distribuciones externas, es decir, poder adquisitivo, talentos y capacidades (Van Parijs, 2014).

La justicia social según Nussbaum (2007) busca la aceptación y realización de unos contratos que posibiliten a las sociedades vivir en armonía, acuerdos que son celebrados entre ciudadanos independientes que requieren:

- a) Repensar la noción de contrato social no como contrato sellado entre partes intervinientes, sino como una situación equitativa o equilibrada que contribuye a la comprensión de la justicia social como principio básico de la sociedad.
- b) Dar una connotación moral, un dispositivo que permite a los ciudadanos libres sentirse dignificados y reconocidos por una sociedad de acuerdo con sus intereses y expectativas.
- c) Abogar por la inclusión de ciudadanos que poseen algunas vulneraciones por discapacidad, género o nacionalidad, al vivir en sociedades con desarrollos económicos e institucionales diferenciados.
- d) Ofrecer una concepción ampliamente compartida de vida digna, que supone un papel activo de los gobiernos para procurar a los ciudadanos mayores niveles de bienestar.

La utilidad de las reglas y los contratos sociales en la justicia social, según Nussbaum (2007), se relacionan con la necesidad de promover un aprecio por la justicia social y un rechazo por las injusticias y padecimientos que viven los ciudadanos en determinadas circunstancias. Como lo plantea Nussbaum, se aboga por una justicia social desde la perspectiva contractualista<sup>31</sup>, que puede resultar útil para mejorar desequilibrios de la convivencia humana en sociedades con profundas inequidades y desigualdades sociales.

En la concepción de las políticas sociales, los contratos facilitan la consolidación y establecimiento de derechos fundamentales, es decir, principios y opciones de vida básica para los ciudadanos. El enfoque de los derechos básicos que propone Nussbaum (2007), interviene en las ventajas económicas (ingresos y patrimonios), políticas (relaciones de poder), sociales (status y jerarquías) y culturales (racismo, discriminación), para que se le garanticen derechos fundamentales a la ciudadanía por parte de los estados.

---

<sup>31</sup> Los principios que plantea Nussbaum (2007), están referidos a lo siguiente: a) las situaciones, condiciones o circunstancias bajo las cuales es posible la cooperación humana; b) los atributos de quienes participan de un contrato social en términos de ser sujetos libres, iguales e independientes; c) y los beneficios a los que llegan las partes involucradas en un contrato social (bienestar), que no podrían ser posibles sin dicha cooperación social.



Particularmente en Colombia es necesario garantizar la titularidad de los derechos, dado que persiste un conflicto armado interno, así como el aumento de las desigualdades sociales, problemas que se expresan de forma conflictiva y contradictoria en los territorios, generando graves afectaciones a los derechos humanos. En política social el enfoque más utilizado es el de los derechos humanos, un marco conceptual aceptado por la comunidad internacional (ONU– Organización de las Naciones Unidas), para generar principios, pautas y obligaciones de los estados para con los ciudadanos, en términos de garantizar los derechos humanos y en especial los derechos económicos, sociales, políticos y culturales (Abramivich, 2006).

El enfoque de los derechos humanos se constituye en un fundamento ético y práctico para la formulación e implementación de políticas públicas tendientes a promover desarrollo humano con la participación ciudadanía (Jiménez, 2007). Las políticas de derechos humanos se constituyen en políticas sociales que permiten a los ciudadanos vigilar, controlar, y exigir el cumplimiento de sus derechos fundamentales, mediante programas de concreción y materialización de los derechos fundamentales.

En materia de marcos conceptuales y metodológicos el enfoque de derechos es el más utilizado en las políticas sociales (sectoriales y poblacionales), y se ha constituido en un marco de referencia obligado para orientar acciones de intervención social del Estado, con criterios internacionales que permiten promover y proteger el goce de los derechos fundamentales en contextos de alta conflictividad y vulnerabilidad social. La política social ha logrado una visión más amplia de los derechos humanos, una visión orientada a la garantía y promoción de los derechos humanos en procura de su realización y concreción efectiva con la participación del Estado y la ciudadanía.

Sin embargo, en el contexto colombiano persisten las miradas asociadas a una visión negativa de los mismos, ante la vulneración, violación y privación de los derechos por parte de múltiples actores en la sociedad (Jiménez, 2007). Así las cosas, las principales causas de afectación de los derechos humanos en Colombia se relacionan con:

- a) Las afectaciones y vulneraciones a grupos y ciudadanos por la intensidad del

conflicto armado interno.

- b) Las agresiones y amenazas a líderes sociales y defensores de derechos humanos en el país.
- c) El aumento de fenómenos asociados a la desigualdad e inequidad de grupos sociales excluidos, estigmatizados y discriminados por razones de género, identidad étnica y sexual.
- d) Las respuestas inadecuadas por parte de la institucionalidad pública y privada en los territorios, que generan problemas de revictimización y abandono estatal.

Repensar el papel de las teorías de la justicia social en el contexto colombiano implica reconocer la existencia de profundas desigualdades e injusticias sociales, asociadas a fenómenos estructurales, como la exclusión social y la violencia, que impiden avanzar en la construcción de una institucionalidad que garantice los derechos fundamentales de los ciudadanos y que permita consolidar un desarrollo equitativo en los territorios, grupos y poblaciones de Colombia. La acción gubernamental es fundamental para la concreción de los principios de la justicia social en política social, son fundamento ético, normativo y procedimental, marco general de referencia que apuntala la garantía y satisfacción de libertades, igualdades y capacidades.

Lo observado en el ámbito regional y local muestra que las instituciones de protección social son menos consolidadas y validan relaciones sociales desiguales y excluyentes mediante formas estabilizadas de poder, sin mayores procesos de contradicción, disputa y antagonismo público (Mora, 2019). Pero también desde estas institucionales, se puede fortalecer procesos democráticos de participación, movilización y transformación social, que demanden arreglos institucionales orientados a garantizar la igualdad y la inclusión social como posibilidad de nuevos ordenes sociales.

### 3.5. La corriente de la justicia del reconocimiento y la participación

Nancy Fraser promueve de manera paradigmática el enfoque del “reconocimiento de la

diferencia” liderado por diversos movimientos sociales, luchas y procesos de reivindicación cultural, social y popular en ordenes globales. Son diversas acciones colectivas que se enfrentan al aumento de desigualdades materiales, patrimoniales y educativas de carácter global, las cuales han acelerado y aumentado los conflictos étnicos, raciales, sexuales, así como la dominación cultural y las violencias de género, razón por la cual se propone una teoría crítica del reconocimiento que construya conocimiento e identifique las acciones más apropiadas para ser implementadas por la política social (Fraser, 2000).

Las injusticias según este enfoque, están relacionadas con factores económicos y socio culturales que están arraigados y combinados en la estructura económica y política de las sociedades (Fraser, 2000). Las injusticias económicas se asocian a la explotación capitalista, la ausencia de ingresos y patrimonios que permitan a ciudadanos funcionar en sociedad, y las injusticias culturales o simbólicas, son producto de procesos de dominación cultural y opresión hostil que afectan la identidad y el reconocimiento cultural de pueblos, comunidades, grupos y sectores sociales.

La tesis central de Fraser (2008) es integrar y construir soluciones bidimensionales a los problemas de la redistribución<sup>32</sup> y el reconocimiento<sup>33</sup> con una serie de ajustes institucionales y sociales que se pueden plantear así:

- a) Aumentar la redistribución social y económica, promoviendo mayores beneficios sociales en sectores y clases con mayor vulnerabilidad.
- b) Transformar valoraciones culturales, legales y prácticas sociales que niegan, discriminan y violentan a ciertas identidades sexuales y culturales según el género y la división social del trabajo.
- c) Eliminar las desigualdades sociales de género, generando acciones orientadas a mejorar los ingresos, el respeto igualitario y la entrega de responsabilidades para la

---

<sup>32</sup> La redistribución proviene de las tradiciones liberales de la justicia social que reconocen la importancia del equilibrio entre los principios de libertad e igualdad en sistemas sociales bien ordenados (Rawls, 1971).

<sup>33</sup> El reconocimiento se orienta a la construcción de una relación recíproca ideal entre sujetos, se constituye en una apuesta moral que busca la autorrealización y la buena vida en sociedad (Fraser, 2008).

toma de decisión de las mujeres en la sociedad.

- d) Luchar contra el racismo, la división racial del trabajo asalariado, el colonialismo intelectual, que han justificado diversas formas de explotación de pueblos y comunidades marginalizados según sus condiciones raciales.
- e) Apoyar políticas de inclusión social que reparen los privilegios de una estructura social y económica racista que construye privilegios, niega derechos y genera opresión de ciertos grupos sociales sobre otros.

Acabar con las injusticias sociales según la perspectiva de Fraser, implica el desarrollo de transformaciones económicas y culturales en la sociedad, acciones que puedan cambiar simultáneamente los problemas de la redistribución y el reconocimiento de la cuestión social moderna, los cuales se encuentran atados al racismo, machismo, xenofobia, la división racial del trabajo, entre otros problemas que contribuyen invariablemente a la diferenciación, la exclusión y generación de ordenes sociales injustos que desestabilizan identidades, pueblos y comunidades (Fraser, 2000).

La validez teórica de las corrientes de la justicia del reconocimiento se asocia con una serie de injusticias producidas por modelos desarrollistas y neo desarrollistas que han profundizado relaciones de explotación, mercantilización y subordinación de amplios grupos y sectores populares que luchan por sociedades más justas, en donde se garantice el respeto a la identidad y diversidad (Fraser, 2008).

En Colombia las luchas por el reconocimiento han generado una pluralidad de reivindicaciones sociales y culturales, lideradas por diversos procesos de participación, organización y movilización social, colectivos y ciudadanías que visibilizan la necesidad de reparar injusticias económicas, étnicas y sexuales que son ignoradas, menospreciadas, desconocidas o subvaloradas por la institucionalidad pública y privada.

Como ejemplos de estas luchas se pueden señalar a los movimientos feministas que han logrado visibilizar las desigualdades de género, el androcentrismo, las violencias y techos de cristal que no logran superar cotidianamente las mujeres en la sociedad colombiana, también se puede destacar el accionar del pueblo negro, especialmente en la incidencia de

diversas agendas gubernamentales que tienen como orientación la inclusión social, desarrollando múltiples trayectorias de movilización social que reivindican la solución a las injusticias y un cambio cultural que implique la garantía de derechos plenos y la reestructuración de relaciones de reconocimiento cultural.

La complementariedad de los procesos de redistribución y reconocimiento en el campo de la política social aportan a la visibilidad de una multiplicidad de luchas ciudadanas y populares que buscan superar las injusticias económicas y consolidar la independencia cultural de grupos excluidos. El objetivo de este tipo de enfoque en la política social es integrar y armonizar las cuestiones de la redistribución y del reconocimiento en el ámbito internacional y local para combatir las injusticias en el campo económico y cultural (Fraser, 2008).

La oportunidad de imaginar enfoques integradores de política social, es uno de los desafíos más importantes en este campo, en una era en donde la globalización del capitalismo fracturó el tejido comunitario, aumentó las desigualdades sociales y los intermediarios de la política social, construyendo lógicas corporativas, gerenciales y empresariales para la asistencia y protección social, mediante estrategias de externalización del cuidado de las familias y comunidades vulnerables (Fraser, 2016).

La redistribución y el reconocimiento se enfrentan a regímenes de bienestar dual en materia de política social, políticas que han reproducido una visión mercantilizada o privatizada de la intervención social. La desinversión social contemporánea, disminuye la capacidad del Estado para intervenir los diversos fenómenos de la cuestión social moderna, problemas asociados con la crisis de los modelos familiares y de las instituciones del cuidado, fenómenos que repercuten en el aumento de fenómenos de violencia familiar, la discriminación, machismo (violencia de género) y segregación socio residencial en amplios sectores populares.

En síntesis, las diferentes corrientes teóricas de la justicia social proporcionan conocimiento sobre una multiplicidad de fenómenos presentes en los modelos de justicia social. Un modelo que puede construir discursos orientados a garantizar, proteger y

promover los derechos fundamentales de los ciudadanos, en especial los que se encuentran en mayores condiciones de desventaja social y económica; o que pueden mostrar la existencia de una serie de restricciones institucionales, políticas y económicas, derivadas de la reducción del tamaño del Estado y de una crisis social de carácter estructural, que evidencia un creciente aumento de los problemas de desigualdad, pobreza y violencia en la sociedad colombiana.

Estudiar los referentes teóricos de la justicia permite evidenciar el progreso, cambio y cumplimiento de los principios que se plantean desde la visión normativa de la justicia social, especialmente en el campo de las políticas sociales y de las políticas que se establecen bajo la promesa de reducir las brechas e inequidades entre grupos sociales diferenciados. Pero lo que se observa, es una serie de rupturas y quiebres sociales que no alcanzan a ser resueltos con la promesa de la expansión de oportunidades, libertades o capacidades, acciones públicas resueltas con enfoques asistenciales, y no con el decidido compromiso de las partes intervinientes en un contrato social, partes que a la postre buscan vivir en una sociedad con mayores niveles de bienestar material y simbólico.

La introducción de los principios de justicia social en la conceptualización de la política social ha sido utilizada instrumentalmente por el mundo institucional, con el objeto de identificar y describir relaciones sociales excluyentes y desiguales en los territorios, sin avanzar en incorporar cambios éticos, y generar políticas públicas que transformen o intenten conducir a sociedades a mayores condiciones de dignidad y bienestar social. Las medidas públicas centran sus esfuerzos en reducir los indicadores de pobreza y extrema pobreza, pero no han producido políticas que superen las injusticias, en términos de redistribución, el reconocimiento y la falta de representación de amplios grupos y sectores sociales.

Las teorías de la justicia y sus diversas corrientes en el campo de la política social, son un marco general que ha sido utilizado para analizar la persistencia de injusticias sociales generadoras de relaciones sociales desiguales y excluyentes, las cuales son intervenidas de forma asistencial, mercantil y mediante políticas afirmativas, sin avanzar en cambios o

transformaciones profundas de la sociedad, por el contrario, en la política social persisten mecanismos que neutralizan, limitan o estabilizan relaciones de poder desiguales en los territorios.

En el siguiente capítulo se presenta una reflexión sobre la teoría del bienestar y los diversos regímenes de bienestar construidos en el contexto colombiano durante lo corrido del siglo XXI, abandonando la pretensión de analizar la política social como un proceso lineal. Se mostrarán sus avances y limitaciones en términos institucionales, políticos y programáticos, en sociedades caracterizadas por problemas estructurales de pobreza y desigualdad. Se muestran cuatro regímenes de bienestar para Colombia, asistencial, dual, incluyente e informal que permiten aclarar las imágenes referenciales construidas sobre la política social, producto de interpretaciones sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales que ayudan a concebir y construir un ideal de bienestar en donde participan una diversidad de actores y mediadores relacionados con el Estado, el mercado y la sociedad.

## 4. Capítulo II

### 4.1. Fundamentos teóricos del Estado de Bienestar y sus aportes a la construcción de política social

El núcleo central de este capítulo es realizar un análisis sobre los fundamentos teóricos del Estado de bienestar y los regímenes de bienestar construidos en América Latina, mostrando los aportes conceptuales al campo de la política social. El espacio teórico ganado con las tipologías de regímenes de bienestar, como objeto histórico, político e institucional, se han presentado de muy diversas maneras ante la baja cobertura del Estado de bienestar en la región. Hasta ahora las respuestas gubernamentales muestran avances descriptivos asociadas con la reducción de pobreza y desigualdad, sin consolidar sistemas de carácter universal que garanticen derechos plenos (Lessa, 2017).

La literatura referente al Estado de Bienestar se asocia con las ideas de “valor”, seguridad económica e institucional, que se ofrece desde el Estado a la sociedad (Sen, 1990), también con las instituciones que garantizan los derechos (salud, empleo, educación, seguridad social, vivienda, alimentación, entre otras), mediante el diseño e implementación de políticas sociales utilizadas para resolver necesidades, corregir inequidades y desventajas de la ciudadanía (Vargas, et al, 2015).

Delimitar el concepto de Estado de Bienestar es un asunto complejo, por las dificultades para medir el grado de universalidad, cobertura, compensación y beneficios que se cubren en una sociedad (Vargas, et al, 2015). En consecuencia, se ha construido una diversidad de paradigmas<sup>34</sup> de Estado de Bienestar que se asocia con:

- a) El rápido crecimiento y transformación de las sociedades por los procesos de industrialización económica durante las décadas de 1960 y 1970 (Luhmann,

---

<sup>34</sup> Los paradigmas del bienestar han sido construidos por especialistas y técnicos que trabajan en procesos de producción de conocimiento sobre las políticas sociales, políticas públicas que han sido fundamentalmente de competencia estatal (Barba, 2007).



1997).

- b) Aumento en la capacidad de protección de los diversos estados de bienestar en la posguerra (Esping–Andersen, 2000).
- c) El auge y fracaso de los modelos de protección laboral, familiar y educativo, como mecanismos de regulación de los sujetos (Esping–Andersen, 2000).
- d) La búsqueda de soluciones por parte de los Estados a los problemas sociales, promoviendo la promesa de garantizar una vida justa, digna y segura (Aguilar & Alatorre, 2014).
- e) Los paradigmas de la igualdad de oportunidades y capacidades que se promueven con las políticas sociales neoliberales, como instrumentos retóricos para el fortalecimiento de sociedades e instituciones democráticas (Rosanvallon, 2012).

Según Luhmann (1997) el Estado de Bienestar se desarrolló en sociedades industrializadas como una alternativa para impulsar medidas de asistencia y compensación orientadas a paliar las desventajas sociales en las sociedades capitalistas. Luhmann planteó que durante el siglo XIX el Estado de Bienestar<sup>35</sup> se relacionó con tesis sobre la separación entre Estado y sociedad, producto del aumento de las luchas y reivindicaciones sociales de los obreros y trabajadores fabriles. Durante el siglo XX se caracterizó por la inclusión política, económica y social, que se describe de la siguiente manera:

(...) El Estado de Bienestar se suele caracterizar generalmente como un Estado que dota de extensas prestaciones sociales a determinadas capas de la población, y que a estos efectos ha de hacer frente a nuevos costes a un ritmo cada vez más elevado. Es fácil predecir entonces que esta empresa tiene que fracasar como consecuencia de satisfacer tales costes (...) (Luhmann, 1997, p. 47).

---

<sup>35</sup> Durante el siglo XIX la noción de Estado de Bienestar es inabarcable, y fragmentada ante las secuelas de un desarrollo Industrial que transfiere problemas al Estado (Luhmann, 1997).

El concepto de Estado de Bienestar que plantea Luhmann (1997) está asociado al concepto de inclusión política, económica y social, que significa la incorporación de amplios grupos sociales a diversos sistemas de aseguramiento, que garantizan unas condiciones mínimas de bienestar colectivo; la inclusión y compensación social se utilizan como estrategia para disminuir las situaciones de desventaja de grupos y ciudadanos que padecen la exclusión social. El principio de compensación que plantea el autor hace referencia a la posibilidad de resolver las desventajas y carencias mediante la intervención del Estado y la ciudadanía con prácticas como la autoayuda.

En sociedades capitalistas los procesos de implementación de marcos teóricos y de modelos institucionales (ideales) del Estado de bienestar generan los siguientes problemas, según Luhmann:

- a) Aumento de expectativas y demandas sociales provocadas por una elevación de los indicadores de calidad de vida de la ciudadanía, pero con recursos finitos del Estado.
- b) Dificultades para sostener las burocracias y los presupuestos públicos en gobiernos que promueven el desarrollo social.
- c) Rápida transformación de las relaciones sociales en sociedades contemporáneas, lo que impide respuestas efectivas a las demandas ciudadanas.
- d) Idealización de los Estados de Bienestar mediante desarrollos constitucionales o argumentaciones conceptuales complejas, un factor que disminuye la transferencia de derechos a la ciudadanía.

Esping-Andersen (2000) plantea que el Estado de Bienestar es una construcción histórica concreta que inicia en la década de los treinta del siglo XX. Es un paradigma confuso, por la dificultad de construir criterios y/o diferencias entre el concepto de Estado de bienestar, los regímenes de bienestar y las políticas sociales. Algunos autores (Luhmann, 1997; Esping-Andersen, 2000) lo definen bajo el mismo paraguas, o como si siempre significara lo mismo. Para ellos el Estado de Bienestar es una forma de gestión de los riesgos sociales (las otras formas de gestión son la familia y el mercado); un régimen de

bienestar es identificado como el proceso de actuación conjunta e interdependiente del Estado con el objetivo de garantizar un ideal de bienestar; el concepto de política social lo definen como una estrategia que asegura a la sociedad frente a riesgos sociales, mediante la acción directa de los gobiernos.

Para Esping–Andersen (2000) los riesgos se pueden clasificar por clase, trayectoria vital y de forma intergeneracional. Los primeros están referidos a la probabilidad de que un riesgo social se pueda distribuir entre diferentes estratos sociales, por ejemplo, ciudadanos que cuentan con bajos salarios o están más expuestos al desempleo. El segundo grupo de riesgo está referido a los problemas del ciclo vital de los sujetos, problemas relacionados con la vulneración de derechos en la infancia, o la protección en la vejez mediante planes pensionales o seguros de vida; el tercer grupo de riesgos, llamados intergeneracionales, está relacionados con las desventajas y desigualdades sociales heredadas, como, por ejemplo, la filiación étnica, la pobreza heredada y el desempleo estructural.

Otro de los aportes de Esping–Andersen (2000) al análisis del modelo de Estado de Bienestar está relacionado con las tipologías de regímenes de bienestar, referidos a “(...) *los modos en que se reparte la producción de bienestar entre el Estado, el mercado y las familias (...)*” (Esping–Andersen, 2000, p. 102). En tal sentido, los regímenes son el reflejo de una determinada época política, económica y social, y sirven para entender la evolución del concepto de Estado de Bienestar.

La crítica fundamental al concepto de regímenes de bienestar, proviene de la existencia de una diversidad de formas de concebir y construir el ideal de bienestar social, la argumentación teórica evidencia que las “tipologías” de régimen de bienestar, cumplen la función de describir criterios y/o características del Estado, las familias y el mercado. Hay una cierta confusión entre académicos e investigadores sociales por su aplicación generalizada a regímenes concretos e ideales de política social.

Según Barba (2006) no existen regímenes de bienestar en política social en estado puro, lo que se observa es la combinación de paradigmas y combinaciones que en ocasiones los hacen contradictorios. Una definición acotada plantea que los regímenes de bienestar

son arreglos entre la esfera económica, el Estado y la esfera doméstica, estableciendo las condiciones en las cuales se distribuye y garantiza el bienestar en un territorio (Barba, 2007).

Sin embargo, la triada examinada por Esping–Andersen (2000) ha sido fundacional en los estudios de política social, como conjunto de intervenciones públicas que pretenden garantizar el bienestar en la sociedad, medidas que se caracterizan por su heterogeneidad, y que se pueden explicar cómo tipologías de régimen de Bienestar, caracterizadas así:

- a) El liberal<sup>36</sup> busca minimizar las estructuras del Estado, individualizar los riesgos sociales de los ciudadanos y fomentar una fuerte participación del mercado frente a las demandas y peticiones sociales.
- b) El social demócrata<sup>37</sup> es un modelo construido sobre la base del universalismo, una estrategia que consiste en el principio de que todo el mundo goza de los mismos derechos o subsidios sin importar su condición o estrato social.
- c) El régimen conservador<sup>38</sup> se construye sobre una mezcla de segmentación de estatus y familiarismo. La impronta conservadora busca el reparto de riesgos, mediante mecanismos de solidaridad corporativa que involucran el mercado y la familia, mediante un acento de las acciones del Estado en el hombre cabeza de familia, o en el papel central de la familia, como dispensadora de cuidado y responsable del sistema familiar (Esping–Andersen, 2000).

Las tipologías construidas por Esping–Andersen (2000) sobre la noción de Estado de Bienestar han sido consideradas valiosas para la investigación social sobre las transformaciones políticas y sociales en el espacio global. Las críticas a la categoría analítica de régimen de bienestar construida por Esping–Andersen, están referidas a:

---

<sup>36</sup> Los países referenciados son: Australia, Canadá, Irlanda, Nueva Zelanda, Estados Unidos, Inglaterra (Esping–Andersen, 2000).

<sup>37</sup> Se referencia a Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia (Esping–Andersen, 2000).

<sup>38</sup> Se referencia a Bélgica, Austria, Francia, Alemania, Italia, Japón, Holanda, Suiza (Esping–Andersen, 2000).

- a) La dificultad para identificar las diferencias entre cada régimen por la forma de agrupamiento en que fueron construidos (liberal, social demócrata y conservador).
- b) La ausencia de variables que permitan analizar las diferencias entre el tamaño de los Estados y sus economías.
- c) La asociación del concepto de Estado de bienestar con la idea de sociedad del bienestar, ecuación que no fue establecida aún ante la persistencia de los problemas de inequidad y exclusión social en países desarrollados y en desarrollo (Aguilar & Alatorre, 2014).
- d) La ausencia del enfoque de género y diversidad, que permiten ver el papel de las mujeres y grupos sociales vulnerables en la construcción de sistemas de bienestar (Vargas, et al, 2015).

El reto en términos de construir un ideal de bienestar se orienta al perfeccionamiento de marcos conceptuales (en ciencias sociales y políticas) que permitan el establecimiento de teorías, enfoques y acciones que ayuden a resolver los altos niveles de desigualdad y pobreza presentes en economías que promueven el neoliberalismo político, social y económico como alternativa de desarrollo (Puello, 2014). Existe una brecha considerable entre la teoría de los regímenes de bienestar y la realidad cambiante a la que se enfrentan las políticas sociales en los comienzos del siglo XXI, en escenarios de cambios tecnológicos y globalización<sup>39</sup>.

En los comienzos del siglo XXI se observa un aumento de la fragmentación de las políticas sociales y la emergencia de nuevas clases<sup>40</sup>, grupos y ciudadanos “perdedores”

---

<sup>39</sup> Aunque para Fazio Vengoa (2004) con la llegada del nuevo milenio se observa una inusual des-globalización, por los choques, conflictos, e insostenibilidad de los proyectos de tipo político (incertidumbre en la gobernabilidad mundial), económico (volatilidad financiera) y cultural (auge de las identidades locales) que se pusieron en marcha durante el auge de la globalización, produciendo nuevas formas de sentido sobre el orden global.

<sup>40</sup> Se hace referencia a nuevos estratos y trayectorias de marginados como los profesionales desempleados, los hijos de familias pobres que no logran ser incorporados a las acciones de asistencia pública, y los ancianos que no tienen una pensión de jubilación digna ni indigna, entre los ejemplos más destacados.

(Esping-Andersen, 2000), para los cuales la política social no cumple con la vieja esperanza de garantizar y proporcionar un ideal de bienestar ante la llegada de nuevos riesgos sociales asociados con el aumento de procesos de mercantilización, cuya tendencia busca convertir bienes y servicios públicos en elementos de mercado (Varela, 2005), con la precarización laboral, el condicionamiento externo<sup>41</sup> y transferencia de la cuestión social al mercado.

Se suman como nuevos riesgos del Estado de bienestar en el siglo XXI, la tercerización de las economías globalizadas, la segmentación y fragmentación del mercado de trabajo, la crisis ambiental y climática de ordenes globales, el acelerado proceso de envejecimiento de las sociedades y la caída de tasas de fecundidad en economías avanzadas y retrasadas, el aumento de separaciones y de inestabilidad marital, las dificultades para superar el techo de cristal para las mujeres en términos de igualdad de derechos sociales, políticos, culturales y económicos, así como el aumento de procesos de segregación y discriminación étnica (Lessa, 2017).

Los riesgos enunciados muestran una sobrevaloración del papel de la economía en las relaciones sociales, y una incapacidad para imaginar e innovar con políticas públicas, medidas que actúen frente al deterioro de sociedades construidas sobre la base de injusticias y relaciones de exclusión y desigualdad social. Las políticas públicas proclives a la meta de garantizar un bienestar social, terminaron corrigiendo inequidades de mercado, mediante la asignación de recursos sociales del Estado con instrumentos de focalización de riesgos sociales, tesis que se apoyaron en la articulación del Estado, el mercado y la sociedad en la construcción de un modelo de bienestar de carácter asistencial, paliativo y mercantil (Bambra, 2004)

---

<sup>41</sup> Firma de tratados y acuerdos comerciales que pone en situación de riesgo y desventaja a territorios y ciudadanos pobres.

#### 4.2. Nuevas aproximaciones y regímenes de bienestar del siglo XXI

En los albores del siglo XXI se observa una fragmentación de la cuestión social y de la política social, lo que amerita construir renovadas miradas, para explicar fenómenos y acontecimientos de carácter dinámico y cambiante que aborda el Estado, el mercado y la sociedad para promover bienestar material y subjetivo. El desarrollo del concepto de régimen de bienestar alude a una combinación de modelos conceptuales, prácticas, y recursos que se constituyen en abstracciones con regularidades teóricas y empíricas con ciertos rasgos característicos en realidades complejas, dinámicas y cambiantes (Barba, 2007, Martínez, 2008). Para este estudio se describe y reflexiona sobre las nuevas formas de acercamiento a las tipologías y taxonomías de regímenes de bienestar, presentadas como una serie de hibridaciones y combinaciones que ayudan a reconstruir y comparar políticas sociales concretas, las cuales pueden presentarse así:

- a) Regímenes que incluyen categorías de estratificación por género y familiaridad (Bambra, 2004). Para el autor las tipologías de regímenes de bienestar son ciegas a la concepción de género, y por lo tanto no reflejan las experiencias de las mujeres participantes en modelos de bienestar.
- b) Tipologías relacionadas con los cuatro regímenes de bienestar que se clasifican en liberal<sup>42</sup>, anglosajón<sup>43</sup>, escandinavo<sup>44</sup> y confuciano<sup>45</sup> (Vargas, et al, 2015).

---

<sup>42</sup> El régimen liberal se orienta al desarrollo de políticas sociales redistributivas que inciden de forma focalizada en los problemas de pobreza e ingreso de los ciudadanos.

<sup>43</sup> Son regímenes de bienestar en los que se promueve la entrega de subsidios o beneficios a ciudadanos que los requieren cuando existen fallas del mercado. Los países y economías identificadas son Estados Unidos, Reino Unido, Irlanda y Canadá (Vargas, et al, 2015).

<sup>44</sup> Es un régimen que busca el universalismo a través de la figura de pleno empleo y la protección de los ingresos de los ciudadanos, en Finlandia, Suecia, Dinamarca y Noruega.

<sup>45</sup> Los regímenes de bienestar fueron construidos en Japón, Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Se caracterizan por los bajos niveles de intervención y gasto por parte del Estado hacia los ciudadanos (Vargas, et al, 2015).

- c) Regímenes que promueven principios de igualdad, oportunidad y capacidad, como otra forma de interpretación y operacionalización del Estado de Bienestar y de las perspectivas teóricas de la justicia social.
- d) Regímenes que se construyen mediante políticas y programas de protección social orientadas por tres pilares, el pilar no contributivo (asistencial), el que puede incluir medidas publicas universales y focalizadas, y el pilar contributivo de capitalización individual (Cecchini, et al, 2014).
- e) Regímenes de bienestar informal.

Intelectuales franceses como Fitoussi & Rosanvallon (1997) muestran un cambio en los paradigmas del bienestar, en las políticas sociales y en la cuestión social. Señalan el estudio de las fracturas sociales en la siguiente perspectiva: a) el abandono de las cohesiones sociales; b) la apología a la desigualdad social estructural; c) la creciente impugnación sobre las políticas sociales que promueven la redistribución social en sociedades capitalistas. La problemática de la desigualdad social según estos autores se relaciona con el debilitamiento de los principios de igualdad, con el aumento de desigualdades estructurales en términos de ingresos, patrimonios y acceso a la educación (Piketty, 2014). También con la emergencia de nuevas desigualdades originadas por el avance de desarrollos tecnológicos y la construcción de estándares institucionales y normativos que diferencian a los países y la ciudadanía en la actualidad (Moscareño & Carvajal, 2015).

Según Rosanvallon (2012, p. 313), “(...) *la idea de igualdad de oportunidades es hoy dominante (...)*”, y para reconocer sus alcances y límites propone la necesidad de resaltar los siguientes aspectos:

- a) 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 el asistencialismo pasivo.
- b) La igualdad de oportunidades no dice nada de las brechas admisibles sobre las diferencias de ingresos y méritos entre individuos.



- c) La igualdad de oportunidades no determina el mínimo nivel que debe ser garantizado por la sociedad en términos de derechos sociales, económicos y culturales.

Otra vertiente de análisis sobre los regímenes de bienestar la construye Holland (2017) para englobar acciones o inacciones de gobierno en un modelo de bienestar sobre los más pobres y vulnerables, orientadas a tolerar la informalidad como alternativa de ingreso económico, empleabilidad, y status ciudadano. Los procesos de bienestar informal tienen como telón de fondo una problemática estructural de exclusión social<sup>46</sup>, una situación que se ha amplificado con el diseño e implementación de políticas neoliberales, acciones públicas sobre las que observan lógicas nocivas para el fortalecimiento de la democracia y la ciudadanía.

Los regímenes de bienestar informal han sido construidos especialmente para explicar el caso latinoamericano, dado que las políticas sociales en el contexto regional han sido excluyentes de grupos y colectivos sociales como se explicará más adelante, por su incorporación parcial a regímenes políticos y sociales (Del Valle, 2010). Las características principales de los regímenes de bienestar informal se asocian con:

- a) El supuesto de que los ciudadanos no logran superar sus condiciones de inseguridad económica y social, ante sus dificultades para incorporarse al mercado laboral formal.
- b) El “rebusque” de ingresos o patrimonios con múltiples alternativas en las que el Estado y el mercado participan de forma residual.
- c) Una “nueva amenaza” para la gobernanza de las sociedades, ante el aumento de economías ilegales e informales: productos prohibidos, tráfico de drogas ilícitas, de especies en peligro de extinción, contrabando de mercancías, movimiento

---

<sup>46</sup> La exclusión contemporánea según Castel (2004) es una forma degradada de los problemas sociales que se traduce en nuevas formas de pobreza, precariedad laboral, vulnerabilidad económica, estigmatización racial, género y diversidad.

clandestino de personas y lavado de dinero generado por actividades ilícitas (Andreas, 2011).

En síntesis, lo que se observa con los diversos paradigmas del bienestar es una fractura de los principios tradicionales de solidaridad y el establecimiento de un régimen de bienestar pasivo, orientado a la construcción de políticas públicas de tipo asistencial, paliativo y residual. Los nuevos regímenes de bienestar son el resultado de cambios en el orden institucional (centralización del poder administrativo), económico (liberalización y mercantilización de las economías), político (dificultades para garantizar los derechos y la participación de la ciudadanía), y social (asociados con el aumento de expectativas sociales y desigualdades sociales).

En consecuencia, se requiere de un perfeccionamiento constante de las políticas sociales, como proyecto inacabado en el que confluyen de forma permanente la utopía, y la adaptación a ideales normativos que construyen ciudadanía. La convergencia de dichos factores puede garantizar la renovación de la democracia, el aumento de la participación ciudadana en los asuntos públicos, así como el mejoramiento e innovación de ciertos campos de las políticas públicas, relacionados con la participación efectiva de los ciudadanos y la adopción de las tecnologías como mecanismo para hacer más transparente la garantía de los derechos ciudadanos.

#### 4.3. Los regímenes de Bienestar en la realidad latinoamericana

En América Latina los regímenes de bienestar se han construido desde diversas lógicas paradigmáticas e intereses de tipo económico y político, con modelos que compiten por ganar terreno en la conceptualización e intervención en los problemas de política social, como la pobreza, la exclusión y la desigualdad social (Barba & Valencia, 2016). Lo que se observa en la realidad latinoamericana es el desarrollo de regímenes de bienestar mixtos o heterogéneos que responden a patrones diferenciales en términos de los marcos institucionales, normativos y conceptuales que se construyen.

Las aproximaciones conceptuales que reflexionan sobre las tipologías de los regímenes de bienestar en América Latina son construidas por Juliana Martínez (2007), investigadora que propone tres tipologías del bienestar con datos de 18 países de la región que le permiten explorar unas dimensiones diferenciales de acuerdo con las capacidades y prácticas que tienen los estados para intervenir en las demandas de la sociedad; la primera dimensión<sup>47</sup> de régimen de bienestar está relacionada con el grado de mercantilización de la fuerza de trabajo y la manera como se construye un ideal de bienestar; la segunda<sup>48</sup>, analiza el grado de autonomía mercantil y de reasignación de recursos públicos estatales en bienestar social; la tercera,<sup>49</sup> es el grado de “familiarización del bienestar, es decir, la disponibilidad de trabajo femenino no remunerado basado en la división sexual del trabajo” (Martínez, 2007, p.12).

La principal característica del régimen de bienestar en la región latinoamericana es una consolidación soportada en las familias (Martínez, 2008). Ellas lidian con el manejo o amortiguación de los riesgos y crisis de sus miembros. Según la autora, en las familias se asignan responsabilidades, roles y recursos, a partir de la división sexual del trabajo. En las familias se construyen solidaridades internas con mecanismos de colaboración en redes vecinales en los entornos barriales y comunales.

Los problemas más graves del régimen de bienestar están relacionados con la desigualdad por ingresos, salarios y condiciones laborales. Hasta en las medidas públicas se observan desigualdades, dado que los programas sociales conciben a las mujeres en calidad de dependientes de sus parejas (Martínez, 2008). También resalta la opresión que viven las mujeres en las familias; viven situaciones de conflicto (hasta tres jornadas laborales) y violencia familiar estructural (por ejemplo, los feminicidios), violencia interpersonal (violencia emocional y física) y simbólica (normalización de la violencia). Uno de los

---

<sup>47</sup> Los países identificados según Martínez (2007) son: Argentina y Chile.

<sup>48</sup> En la segunda dimensión se encuentra: Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay.

<sup>49</sup> En la tercera: Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, Venezuela, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay.

problemas más serios de los regímenes de bienestar familiarizados es la ausencia y/o desigualdad de ingresos entre hombres y mujeres. Las mujeres realizan actividades de trabajo no remunerado bajo el supuesto de ser cuidadoras y protectoras del hogar (Martínez, 2008).

Otras tipologías de bienestar en América Latina son construidas por Barba (2016), investigador que realiza un análisis sobre la formulación y puesta en marcha de las políticas de protección social durante las últimas dos décadas en la región. Para él deben considerarse los siguientes modelos de bienestar: regímenes de bienestar universalistas,<sup>50</sup> caracterizados por el impulso de políticas sociales que garantizan derechos universales y sistemas de protección social basados en el fortalecimiento del empleo formal; los regímenes duales<sup>51</sup>, desarrollados con políticas sociales universales en las ciudades, pero con profundas debilidades para asegurar derechos en los sectores rurales; y los regímenes excluyentes<sup>52</sup>, donde los sistemas de protección son limitados, regresivos y excluyentes, con altos grados de informalidad (Barba, 2016, p. 40).

Tardíamente cobran fuerza los estudios que caracterizan la informalidad como un régimen de bienestar regional (Del Valle, 2010). Para el caso latinoamericano la informalidad representa el desarrollo de una diversidad de actividades de trabajo independiente, asociadas con la venta de mercancías, trabajo infantil y servil, empleos domésticos, trabajos independientes no calificados, explotación laboral de la población campesina y vinculación a redes de micro finanzas, entre otros. La informalidad profundiza los procesos de fragmentación de las políticas sociales que generan una diversidad de ciudadanías “restringidas” a los que se entregan bienes y servicios de carácter asistencial (Del Valle, 2010).

---

<sup>50</sup> Los países que se incluyen son: Chile, Argentina, Costa Rica y Uruguay.

<sup>51</sup> Se ubican los regímenes de bienestar de países como Brasil, México, Colombia y Venezuela.

<sup>52</sup> Corresponde a la mayoría de países de Centro América, con excepción de Costa Rica y Panamá, países andinos como Perú, Bolivia, Ecuador y Paraguay.

Otro factor que ha incidido en la consolidación de regímenes de bienestar informal es el rápido proceso de urbanización (Holland, 2017). En las grandes ciudades latinoamericanas las políticas sociales no son una agenda prioritaria de los gobernantes. Se observa una ausencia de enfoques, metodologías e instrumentos, que trascienden las dinámicas de los proyectos de corto plazo, profundizado la persistencia de condiciones de inequidad, marginalidad y violencia, asociadas con la informalidad, pero también con escasos niveles de control social y político sobre estrategias de focalización de recursos en grupos y familias urbanas vulnerables.

La expansión de las políticas sociales en América Latina centró los procesos de decisión en las personas más pobres y vulnerables, sin crear condiciones de bienestar para las personas declaradas como independientes del sector formal de la economía, personas a las cuales no les llegaron los servicios y “beneficios prometidos” por las transferencias condicionadas directas, al considerarlos sujetos externos, sin cobertura (en educación y salud) o ignorados en el diseño de las políticas sociales (Garay, 2010).

Las tipologías de regímenes de bienestar identificadas por Martínez (2007), Del Valle (2010), Garay, (2010) Barba (2016) y Holland (2017) pueden ser complementarias. Hay evidencias de una multiplicidad de regímenes de bienestar que muestran avances en términos de universalización de derechos, reflejado en las estadísticas de reducción de pobreza, desigualdad y exclusión social. El desafío contemporáneo para la región, es garantizar mayores niveles de redistribución y reconocimiento en sociedades en donde persiste la segmentación, estratificación y exclusión social.

Al mismo tiempo se evidencian serias dificultades para impulsar políticas públicas que permitan la inclusión y bienestar de amplios grupos humanos, alejados de las dinámicas corporativas de política social. Lo que se observa es la masificación de procesos de mercantilización y privatización de bienes y servicios sociales que contribuyen al bienestar dual de carácter estratificado, ante la ausencia de instituciones y políticas públicas de bienestar social consolidadas que generen sistemas universales e incluyentes (Lessa, 2017).

#### 4.4. Reconstruyendo un régimen de bienestar en Colombia.

Particularmente en Colombia, a diferencia de las democracias europeas, no se logró consolidar un modelo de Estado de Bienestar que permitiera garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, la seguridad social para la población económicamente activa, e instituciones de protección para la infancia y la vejez (Benito Gil et al, 2008). Los diferentes enfoques de política social en Colombia fueron orientados a disminuir sistemáticamente la intervención del Estado en asuntos sociales, a la mercantilización de bienes y servicios públicos, así como al abandono de políticas afirmativas y reivindicativas de la nueva cuestión social colombiana.

En Colombia hay dificultades para generalizar o aplicar una tipología de régimen de bienestar. Los atributos, clasificaciones y evidencias empíricas sobre posibilidades de tipologías aterrizadas a la realidad del campo de las políticas sociales son complejas dado que son varias tipologías y pueden presentar una temporalidad parecida, aunque los atributos puedan ser diferenciales. Lo que se aporta son elementos para problematizar una idea de tipo ideal-real de régimen de bienestar local, que implica mostrar la existencia de un diálogo entre la realidad y la teoría que puede ser compleja, contradictoria y dinámica en materia de política social (ver Cuadro N° 1).

Se identifican unos marcadores analíticos de política social mediante criterios cronológicos, conceptuales, institucionales, políticos, y sociales que ayudan a dar claridad sobre el proceso de evolución y transformación de la política social en Colombia. La concepción de régimen de bienestar<sup>53</sup> permite mostrar el proceso de conceptualización de tres enfoques referenciales; asistencial, protección (neoasistencial) e inclusión social,

---

<sup>53</sup> Se asume la concepción de régimen de bienestar que plantea Barba (2018) que considera distintos aspectos relacionados con el análisis de regímenes de bienestar en América Latina: a) la arquitectura institucional desarrollada históricamente, b) el tipo de sistema de protección social que prevalece en términos de cobertura y calidad, c) la inclusión al mercado laboral formal, d) las políticas públicas del cuidado de las familias, e) el nivel de vida (pobreza y desigualdad).

evidenciando sus límites y posibilidades, como modelos de solución de los problemas estructurales de la política social a nivel nacional, regional y local.

Cuadro 1. Regímenes de bienestar construidos en Colombia durante el siglo XX y XXI

<b>RÉGIMEN DE BIENESTAR</b>	<b>ASISTENCIAL</b>	<b>DUAL</b>	<b>INCLUYENTE</b>	<b>INFORMAL</b>
Cronología	Incipiente modelo de política social (1936–1991)	Modernización, liberación y apertura económica (1990-2015)	Elevación a rango constitucional de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales (1991)	En la década de los noventa, tránsito de un régimen conservador informal a uno liberal informal (Barrientos, 2004)
Enfoque de política social	Asistencial	Protección social (neoasistencial)	Inclusión social	informal
Instituciones centrales	Institucionalidad pública, eclesial y popular	Agentes particulares lideran la intervención del Estado desde lógicas asistenciales y mercantiles	Baja institucionalización en garantía de derechos	No intervención estatal
Régimen político	Autoritarismo y apertura democrática incipiente	Aumento de procesos democráticos y autoritarismos de Estado a la vez	Expansión democrática	Aumento de conflictos de interés
Papel de la sociedad	Pasivo	Transferencia de cuestiones públicas al “tercer sector” sobre mínimos incrementales	Búsqueda del reconocimiento y garantía de los derechos	Aumento de sectores informales no regulados por el Estado y el mercado
Papel de las familias	Participan de la asistencia y ayuda mutua	Enfrentan los riesgos sociales, con el Estado y el mercado	Mayor participación en la demanda de derechos	Supervivencia a contingencias contextuales

Fuente: Elaboración propia.

El régimen de bienestar construido en Colombia se fundamenta en el papel de las familias, en especial en la participación de las familias pobres en la construcción de un ideal de bienestar, a pesar de los diversos modelos familiares<sup>54</sup> entendidos como una categoría residual (Martínez, 2008). La heterogeneidad de los regímenes de bienestar identificados en el estudio, se asocian con el grado de inserción ciudadana al mercado de trabajo formal (mercantilización), al grado de extensión, cobertura y calidad del sistema de protección social establecido, y al grado de provisión de oportunidades externas (desfamiliarización) en la composición de la sociedad (Lessa, 2017).

A partir de la constitución política de 1991 se combinaron las responsabilidades familiares con políticas sociales orientadas a la titularidad y progresividad de los derechos en la construcción de estrategias de política pública. En tal sentido, las acciones públicas construidas avanzaron en los siguientes aspectos:

- a) Incorporación del enfoque de los derechos humanos a las políticas sociales, perspectiva que promueve la garantía de condiciones iniciales para generación de capacidades y potencialidades ciudadanas (Corredor, 2010).
- b) Construcción de marcos legales<sup>55</sup> para avanzar en la institucionalización de derechos con una responsabilidad indelegable en los representantes del Estado.
- c) El impulso de transformaciones institucionales utilizadas como estrategias para enfrentar y desactivar situaciones complejas de la sociedad, las cuales en ocasiones los gobiernos son incapaces de gobernar, enfrentar, regular o encauzar de forma exitosa (Aguilar, 2016).

---

<sup>54</sup> Familia extensa, nuclear, monoparental entre otras.

<sup>55</sup> Se pueden resaltar los casos referidos a la ley de infancia y adolescencia (ley 1098 de 2006) y la ley de víctimas y restitución de tierras (ley 1448 de 2011). La primera establece a los gobiernos regionales y locales la necesidad de impulsar el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, y la segunda, promueve medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno en Colombia.



- d) Privatización, transferencia y entrega de recursos y competencias a particulares (sector privado) en los sectores de salud, pensiones y vivienda como estrategia de inserción social.
- e) Aumento de procesos de densificación urbana en sectores populares, como alternativa familiar ante la precariedad de ingresos y el desempleo.
- f) Aumento de la participación de la sociedad civil organizada (organizaciones sociales, ONGs, empresarios privados y grupos filántropicos), en la mercantilización de la política social, frente a una ciudadanía que reclama derechos fundamentales.

En síntesis, la expansión y aumento de políticas sociales sectoriales, territoriales y poblacionales en Colombia evidenciaron serios obstáculos en términos de fragmentación de las políticas públicas, como de los fenómenos asociados a relaciones sociales de exclusión y desigualdad social. Mora (2017) ha planteado que para avanzar en procesos política social se requiere transformar seis mecanismos de relaciones excluyentes y desiguales: explotación, acaparamiento de oportunidades, emulación, adaptación, jerarquización y distanciamiento. Su combinación señala graves problemas de justicia y bienestar social. No obstante, el Estado y el mercado han generado acciones de tipo superficial, paliativo y remedial para enfrentarlos.

La fragmentación institucional y el crecimiento de la desigualdad social limitaron la puesta en marcha de políticas sociales como alternativa de desarrollo humano y bienestar social, fenómeno observable en: a) las dificultades para determinar la distribución equitativa de recursos y bienes públicos que garanticen el bienestar local, b) la simulación e incumplimiento de medidas públicas que poseen débiles recursos presupuestales y operacionales, c) un aumento de las expectativas ciudadanas en diferentes áreas del bienestar, especialmente en educación, salud, vivienda, género y diversidad, que han aumentado la sensación de impotencia pública y ciudadana.

Lo que se observó fue una expansión de enfoques asistenciales y neasistenciales en la gestión de la política social, medidas públicas que se orientaron a resolver la cuestión social

mediante acciones de inserción social provistas en mayor medida por el mercado, las cuales ocultaron la voz de los diversos actores sociales en los procesos de negociación, deliberación y acuerdo, enfoques que reproducen relaciones sociales de exclusión y desigualdad social que derivan en prejuicios sociales, estereotipos y crecimiento de brechas sociales.

Las transformaciones producidas a nivel central y local con la implementación de políticas sociales de “inserción social” de mercado se orientaron a la generación de cambios institucionales de tipo incremental (reformas administrativas, creación y/o supresión de instituciones, articulación de oferta en servicios), construidos mediante la adopción de marcos regulatorios que intentaron enfrentar y regular las demandas de la ciudadanía que exige sus derechos sociales en el marco de un Estado social de derecho.

A nivel territorial se construyeron otras alternativas de cambio orientadas a la construcción de planes de acción o visiones prospectivas de política pública que intentaron modelar y diseñar respuestas a la desigualdad y exclusión social sin resolver problemas concretos, debido a la fragilidad técnica, institucional y presupuestal para la construcción de diagnósticos (líneas de base, observatorios y sistemas de información), a la ausencia de modelos y/o programas de implementación de política social territorial, así como la ausencia de estrategias de seguimiento, monitoreo, sistematización y evaluación de política pública a nivel territorial.

En conclusión, el régimen de bienestar construido por la política social en el siglo XXI en Colombia, desarrolló una concepción individualista y asistencial en la intervención social, prácticas que tienen como resultado la incorporación de ciudadanos empobrecidos a esquemas de protección social asistencial de baja calidad. Las medidas públicas, no lograron resolver desigualdades históricamente heredadas y otras nuevas relacionadas con el reconocimiento cultural y la construcción de identidad, permaneciendo tres temas pendientes en materia de política social: a) la sostenibilidad y crecimiento de los recursos necesarios para el funcionamiento de las políticas sociales a nivel central y regional; b) la unificación de los fragmentados sistemas de protección construidos con regímenes de

bienestar dual, que reproducen las desigualdades sociales heredadas con intervenciones mercantiles, c) la descentralización de la política social como política que supere la filantropía, los subsidios condicionados o la inclusión social de baja calidad que se ofrece a la ciudadanía en el ámbito local.

En el siguiente capítulo se presenta una reflexión conceptual sobre la evolución de la política social en el contexto regional y nacional, miradas relacionadas con la globalización de mercado y el debilitamiento o redefinición del rol jugado por el Estado nacional en la construcción de política pública, la ampliación de procesos de asistencialismo participacionista, el aumento de intermediarios asistenciales y mercantiles en la implementación de políticas, así como el redireccionamiento público orientado a la centralización de políticas, programas y proyectos sociales que debilitan la relativa autonomía de entes territoriales a nivel local.

## 5. Capítulo III

### 5.1. La evolución de la política social en América Latina y Colombia: aproximación y balance 2005-2015.

#### 5.1.1. América Latina

El objetivo central de este capítulo es mostrar la evolución conceptual de la política social contemporánea que ha sido llamada como neoasistencial (Giraldo, 2018, Mora 2019). Dichas políticas apuntalan la idea de promover intervenciones sociales individuales y familiares provistas por el mercado, el Estado y la sociedad, mediante mecanismos de eficiencia económica que pueden garantizar el bienestar o determinar el bienestar que pierden los ciudadanos.

La realidad analizada evidencia la insuficiencia de estudios que precisen los reajustes y cambios de las políticas sociales centradas principalmente en lógicas de mercado, acciones que limitan las posibilidades de generar respuestas dialogadas, participativas e inclusivas. Se utiliza el paradigma constructivista para ampliar y renovar la conceptualización sobre la implementación de políticas y programas sociales territoriales.

Analizar la política social implica una revisión de las teorías y métodos utilizados en la acción gubernamental, miradas (estudios, acercamientos, observaciones) que buscan resolver en primera instancia los problemas estructurales de pobreza y desigualdad en América Latina (CEPAL, 2012). Durante lo corrido del siglo XXI se construyeron una serie de dispositivos de mercado orientados a dismantelar los principios de universalización, solidaridad e integralidad de las políticas sociales, impulsando un conjunto de políticas sectoriales y poblacionales que compitieron entre sí, para disminuir riesgos y vulnerabilidades sociales con mecanismos de naturaleza asistencial.

Lo que se observó fue la estructuración e implementación de múltiples enfoques de política social que muestran una serie de conflictos de interés (de carácter político, económico, social, y cultural) entre el mercado, el Estado y el orden doméstico que

mercantizaron la cuestión social (Giraldo, 2013). Fueron intervenciones complejas sujetas a intensas interacciones que se debaten entre el asistencialismo y la mercantilización, sin avanzar en procesos de articulación en sus discursos y representaciones sociales (Barba, 2007).

Las propuestas y experiencias más desarrolladas se orientaron a la mercantilización, privatización y focalización de lo social en América Latina durante la década de los noventa del siglo XX, generando políticas funcionales a los modelos de desarrollo económico promovidos en la región. Según CEPAL (2012) las políticas sociales de los noventa, sirvieron para legitimar un régimen político que utilizó la crisis fiscal de los Estados como método para acotar y restringir el gasto público social en sectores, poblaciones y grupos humanos vulnerables, retórica que facilitó la entrega de servicios sociales, antes suministrados por el Estado al sector privado.

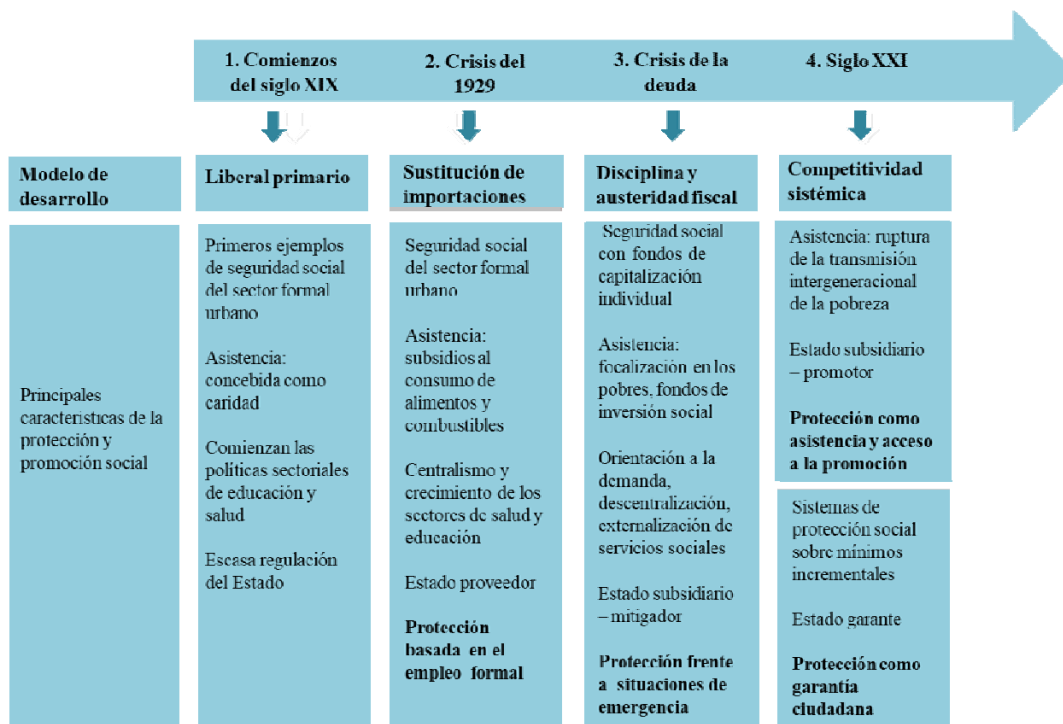
El análisis de contexto muestra que las políticas sociales durante los noventa fueron orientadas por marcos conceptuales de protección social, con los que se promovieron el manejo social del riesgo, la privatización (bienes y servicios) y la focalización del gasto público social. Una visión de alcance restringida, transferida desde instancias internacionales, como el Banco Mundial, bajo la premisa de subsanar con restricciones sociales la estabilidad económica de los países, utilizando instrumentos como el control de la inflación, el aumento de puestos de trabajo en la economía formal, la disminución del subempleo y la informalidad (Bizberg, 2014).

Los escenarios gestados en la región latinoamericana durante la década de los noventa en materia de participación y protagonismo de la sociedad civil en la construcción de políticas sociales, fueron acotados ante el “disciplinamiento” económico de los Estados a la ideología neoliberal, un factor que limitó el diseño y la implementación de políticas a ejercicios tecnocráticos (Vilas, 2011). Aunque se observaron cambios políticos producidos en buena medida por la emergencia de renovadas formas de lucha y movilización social promovidas por campesinos, mujeres, jóvenes, comunidades étnicas y sectores de la población en condición de diversidad sexual, grupos que reclamaron políticas inclusivas

con mayores niveles de deliberación pública, capacidades gubernamentales y recursos públicos.

Como resultado del achicamiento del Estado y de las restricciones democráticas, se crearon, durante la década de los noventa en América Latina, sistemas de protección social caracterizados por su debilidad, incapacidad y degradación para garantizar los derechos sociales a la población, y las acciones públicas mezclaron el individualismo, la autogestión y la privatización como orientación, frente a sociedades demandantes de justicia y bienestar social de carácter universal (Vilas, 2011). Lo que se observó fue la construcción de una diversidad de políticas de protección social que intentaron mecánicamente adaptarse a realidades que presentan una superposición y acumulación de demandas históricas no resueltas, realidades a las que se aplicaron discursos y recetas neoliberales que impiden mostrar el avance de un “modelo latinoamericano de política social” (Lautier, 2012).

Ilustración 1. La protección social en cuatro momentos de la política social



Fuente: Cecchini y Martínez (2011, pág. 28).

Como lo muestra la Ilustración N° 1. En la primera década del siglo XXI la protección social se enfocó en la transferencia condicionada directa, logrando la consolidación de estructuras institucionales robustas para la atención y seguimiento a la población pobre y vulnerable con dispositivos asistenciales, arquitecturas institucionales que fracasaron en la consolidación de sociedades con mayores niveles de justicia y bienestar social (Barrientos, 2012). Lo que se muestra en la ilustración N°1 es el proceso de formulación e implementación de políticas de protección social bajo el predominio de lógicas asistenciales en diferentes etapas o momentos históricos de América Latina, los cuales están estrechamente relacionados con una economía política desarrollista, generadora de sistemas de protección social limitados, excluyentes y regresivos (Filgueira, 2013; Barba, 2018).

El desarrollo conceptual de los enfoques de protección social en América Latina, se basan en una diversidad de acciones públicas, en las que coexisten dos miradas, una centrada en la competitividad global y sus efectos en términos de aumento de relaciones de exclusión y desigualdad social, y otra, orientada a la defensa y garantía de los derechos humanos con tratados internacionales y pactos sociales de carácter nacional, que se pueden caracterizar así (Cecchini y Martínez, 2011):

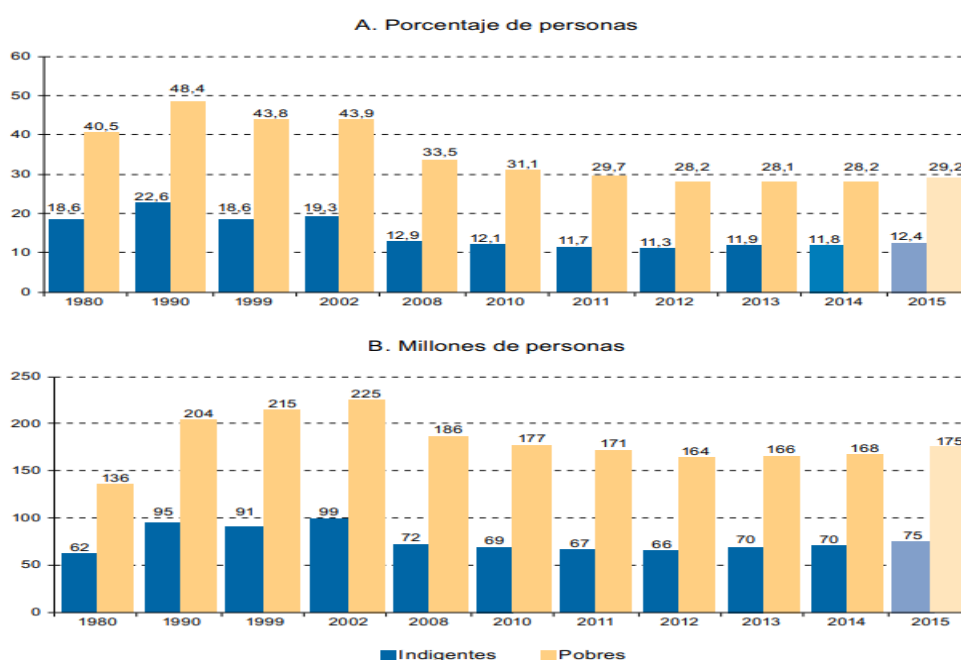
- a) La protección social para los sectores de población vinculados al sector formal del mercado laboral con instrumentos y mecanismos contributivos.
- b) La protección social que busca resolver situaciones de emergencia social mediante programas de protección mínima y redes de protección social dirigidas a población pobre y vulnerable.
- c) La protección como asistencia social y acceso a la promoción social, enfoque más extendido en el siglo XXI, caracterizado por la focalización de transferencias monetarias condicionadas (PTC) como Bolsa Familia, Familias en Acción, Oportunidades, Juntos, Bono de Desarrollo Humano y Chile Solidario entre los más destacados. El enfoque según Cecchini y Martínez (2011), concretamente busca fortalecer los activos con que cuentan las familias y fortalecer la promoción de

políticas sectoriales en salud, educación empleo y vivienda para mejorar ingresos y empleabilidad.

- d) La protección social como acción pública que busca el cumplimiento y garantía de los derechos humanos por parte del Estado para la integralidad de las intervenciones sociales e inclusión de la población, con la participación del mercado y la sociedad.

Como lo muestra la Ilustración N°2 durante el período de estudio -inicios del siglo XXI- la pobreza y la indigencia decrecieron descriptivamente, y fueron una prioridad de las agendas gubernamentales latinoamericanas, centradas en el éxito económico de países exportadores, y en la generación de políticas asistenciales y mercantiles orientadas a la entrega de subsidios a la demanda para enfrentar la pobreza y la desigualdad estructural (Cecchini & Atuesta, 2017).

Ilustración 2. América Latina (19 países, incluyendo a Colombia): evolución de la pobreza y la indigencia, 1980-2015, (Porcentajes y millones de personas).



Fuente: Comisión económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En: Panorama Social de América Latina (2015, P. 19). \*No se incluye a Cuba y los datos de 2015 corresponden a una proyección.



La política social en el siglo XXI permanece anclada a propósitos económicos de expansión del capital, con problemas estructurales en términos de empleo formal, vulnerabilidad de amplios sectores de la población y aumento de fenómenos de violencia asociados al aumento de la desigualdad y la exclusión social. En las respuestas construidas por elites políticas y técnicas de la región, predominaron orientaciones de política económica que impulsaron la aplicación de modelos de liberalización comercial contruidos desde afuera, procesos que fueron dirigidos a la exportación de bienes y productos básicos con fuertes dependencias de la banca extranjera para la inversión de capital (Thorp, 1998).

El conocimiento existente sobre las economías latinoamericanas durante la primera década del siglo XXI, evidencia procesos de consolidación, estancamiento y crisis que pueden caracterizarse así:

- a) Entrega a los “expertos”<sup>56</sup> del manejo de la política económica por décadas, lo que generó una serie de políticas fallidas que aumentaron los problemas asociados a la pobreza y desigualdad en la región. Por ello, los éxitos económicos y sociales logrados con las acciones públicas no contribuyeron al crecimiento de la democracia, la sostenibilidad ambiental y la consolidación de sociedades más equitativas e incluyentes en América latina (Stiglitz, 2003).
- b) Crisis de los capitalismos latinoamericanos, al no identificarse los matices, particularidades y diferencias<sup>57</sup> que poseen las estructuras económicas y productivas de la región. Un factor que podría facilitar la expansión económica, el desarrollo sostenible y la transformación de la sociedad.

---

<sup>56</sup> Tecnócratas vinculados a organismos internacionales como Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo que trataron de vender una política correcta sin contemplar riesgos, adaptaciones y alternativas durante el proceso de implementación de estas políticas en contextos tan heterogéneos como América latina (Stiglitz, 2003).

<sup>57</sup> Las diferencias territoriales, socio demográficas, y étnico-culturales de la población; también existen diferencias relacionadas con las dimensiones económicas de los mercados, y con los procesos de industrialización puestos en marcha en la región.

- c) Giro en los procesos de integración, o el alejamiento de las políticas de la hegemonía neoliberal, que no logró potenciar las economías y las sociedades como retóricamente se planteó, dado que se continuó con lógicas de mercado que garantizaron y aumentaron la acumulación de capital neoliberal (Puello, 2014).
- d) Tensión entre las perspectivas normativas que promueven un ideal de bienestar y las perspectivas más pragmáticas incorporadas en los procesos de desarrollo económico de América latina.
- e) Aumento de la inversión extranjera y flujos de capital con escasas regulaciones estatales, generando una liberalización de las economías nacionales con inversiones orientadas a la compra de empresas públicas (especialmente de servicios públicos), minero energéticas y financieras (Ocampo, 2015).

En Latinoamérica los regímenes de bienestar construidos no lograron resolver los problemas estructurales de economías abiertas, pequeñas y pobres que, al dirigir sus mercados al comercio internacional aumentaron la exposición de la población a problemas relacionados con la exclusión y desigualdad social (Stiglitz, 2003). Los arreglos y reformas institucionales construidas bajo las orientaciones del Consenso de Washington, enfocadas a la privatización y adelgazamiento de las instituciones del Estado, deterioraron o generaron nuevas formas de riesgo en los regímenes de bienestar construidos; que como lo plantea Barba (2007) se pueden presentar así:

- Regímenes universales estratificados<sup>58</sup> como los de Uruguay, Argentina y Chile.
- Regímenes duales<sup>59</sup> como los de Brasil, México y Colombia.
- Regímenes excluyentes<sup>60</sup> en los que se incluyen a países como Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, República Dominicana, Guatámela, Honduras, El Salvador y Nicaragua (Barba, 2007).

---

<sup>58</sup> Ofrecen cobertura universal en materia de derechos fundamentales como educación, salud y seguridad social.

<sup>59</sup> Incorporación del Estado y el mercado en la prestación de bienes y servicios básicos en salud, educación y seguridad social.

La construcción de una tipología de regímenes de bienestar en América Latina debe ser leída de forma dinámica y cambiante, dado que corresponde a unos marcadores sociales, económicos, políticos y culturales que establecen condiciones sobre las cuales se garantizan los derechos fundamentales (Barba, 2007). Reflexionar sobre el bienestar construido en una sociedad implica generar conocimiento especializado que permita renovar los marcos analíticos sobre los alcances y límites de la universalización y focalización de las políticas sociales implementadas en la región.

Los desarrollos epistemológicos construidos en el campo de las políticas sociales durante el siglo XXI, se relacionan con el avance y retroceso de los regímenes de bienestar en América Latina, un asunto que como se mostró anteriormente, implica una lectura rigurosa del contexto y de los supuestos ontológicos, teóricos y metodológicos que respaldan dichas políticas públicas.

En prospectiva se requiere profundizar el debate sobre las políticas sociales y sus escuelas de pensamiento, para establecer sus dimensiones y formas de desenvolvimiento (Barba, 2007). Escuelas que trabajan en perspectivas normativas (el deber ser), y las que se orientan al pragmatismo, es decir, observan y describen cómo suceden las cosas en la realidad, sin llegar a separar el pensar del actuar (Zittoun, 2016).

Los retos de una agenda académica se orientan a repensar los problemas sociales<sup>61</sup> que abordan las políticas sociales, lo cual implica reflexionar sobre una serie de conceptualizaciones de la política social, que examina cómo y en qué medida las políticas sociales responden a un conjunto de medidas públicas articuladas o no, políticas que afectan las estructuras de la sociedad, intentando modificar las contradicciones o problemas que se generan en las sociedades, y/o el conjunto de medidas que intentan amortiguar o gobernar los problemas generados (Montangut, 2000).

---

<sup>60</sup> Se caracterizan por la prestación de servicios básicos de la política social en grupos o elites específicas de la población.

<sup>61</sup> Construcciones sociales determinadas por la dinámica social, el choque de visiones e intereses de actores con legitimidad, que a su vez les dan legitimidad pública a los problemas identificados (Ortegón, 2011).

Conceptualizaciones en las que se encuentran involucrados elementos de orden, ideológico, político, social, económico, cultural y ambiental de forma entrelazada, que delatan situaciones de conflicto y contradicción permanente. También son conceptos que identifican una serie de retóricas, discursos y contenidos, construidos durante la formulación e implementación de las políticas sociales, premisas que podrían ayudar a construir un ideal de bienestar y justicia social más acorde con la realidad.

Son acercamientos conceptuales realizados principalmente con estudios de caso, que pueden contribuir a describir y analizar una gama de actores y relaciones de poder vinculados con la formulación y puesta en marcha de acciones públicas. Son conceptos que muestran que la política social es una herramienta compleja que sirve para intervenir problemas a fin de resolverlos, atenuarlos o incluso manipularlos (Barba, 2007). Sin embargo, queda una agenda académica a fortalecer, orientada a la construcción de estudios comparados sobre las bondades y límites de las políticas sociales en la región.

Para explicar y diferenciar los procesos de conceptualización de las políticas sociales en América Latina, se puede realizar una clasificación a partir de lo siguiente:

- Indagaciones que desde paradigmas positivistas muestran cómo las políticas sociales resuelven problemas de tipo material, utilizando cifras, bases de datos y estadísticas que derivan en explicaciones causa efecto de las problemáticas sociales (Cortés, et al, 2008).
- Investigaciones que explican los procesos de instrumentalización y mercantilización de las políticas sociales, efectuadas por el sector financiero y los grupos de poder transnacional que, actuando en “complicidad” con los Estados, aumentaron la concentración de la riqueza y la desigualdad en América Latina (Vilas, 2011).
- Estudios que analizan los procesos de formulación e implementación de políticas que promueven el desarrollo humano y social en el orden regional y local, orientados a mostrar los avances y desafíos de acciones públicas que se enfocan en las potencialidades y capacidades, y no en las carencias de los sujetos (CEPAL-NACIONES UNIDAS, 2012).

- Análisis sobre los enfoques de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social, que permiten entender las orientaciones políticas, el papel de los Estados en el direccionamiento de las políticas públicas y el rol de los actores sociales en la búsqueda de alternativas de desarrollo económico y social (Bracho, 2010; De Sousa, 2010).
- Estudios sobre las teorías y paradigmas predominantes de política social, los cuales permiten evidenciar los cambios conceptuales, institucionales y sociales en la acción pública, conceptualizaciones que contribuyen a identificar con claridad los problemas centrales de la región latinoamericana, centrados en el aumento de las relaciones de pobreza, exclusión y desigualdad.

Lo que se evidenció fue un aumento de los programas de lucha contra la pobreza que operan como puente, como mecanismo de “inserción” de nuevos y diversificados servicios de protección social, que lograron la reducción de la pobreza, pero no disminuyeron la vulnerabilidad de la población pobre en el ámbito urbano y rural (Tassara et al, 2015).

Se observaron reformas incrementales a los sistemas de protección social construidos en América Latina, políticas que aumentaron la privatización de los servicios sociales, y generaron procesos de segmentación de grupos poblaciones en condiciones de pobreza y desigualdad social (Barba, 2015). Los servicios de protección social construidos, pasaron del 16,7 % del total de los PTC (Programas de Transferencia Condicionada) que ofrecen servicios diversificados en 2002 al 36,8% en 2012 (Tassara, et al, p. 196, 2015).

Tabla 1. Cobertura de programas de transferencias monetarias condicionadas en la región

	País	Cobertura en millones de personas	Lugar entre los 5 programas con mayor cobertura en el mundo	% de la población cubierta del total poblacional
Bolsa Familia	Brasil	57.753	1	29
Oportunidades	México	32.340	2	27
Familias en Acción	Colombia	11.719	4	24
Bono de Desarrollo Humano	Ecuador	6.418	-	41
Juntos	Perú	685.485 familias	-	-

		(2014)		
Chile solidario	Chile	546.096 familias (2014)	-	10

Fuente: Elaboración propia con base en Barba (2016; p. 32). La Reforma social (Datos tomados del Banco Mundial (2014), DANAE (2014). Los datos de Perú (INEI, 2014), y Chile (Larrañaga, 2015).

Como se observa en la tabla N° 1 existe una “transición” orientada a incluir como referencial de política social a las transferencias monetarias condicionadas, como estrategia exitosa de política pública y de mayor cobertura en lucha contra la pobreza en la región. Programas que han logrado una diversificación de los servicios sociales ofrecidos a ciudadanos pobres sin mayores avances en materia de justicia y bienestar social, y con una fuerte participación e injerencia del mercado (Tassara et al, 2015).

Colombia vive una situación parecida, los cambios generados por los efectos redistributivos de las políticas sociales en términos de políticas de protección social, no distan mucho de los de la región. Se utilizaron marcos referenciales que transitan entre la perspectiva de los derechos humanos y las de manejo social del riesgo de corte mercantil. La estrategia de protección social impulsada en lo corrido del siglo XXI consistió en la puesta en marcha de programas de transferencias monetarias condicionadas acompañadas de aumentos sostenidos del gasto público social.

## 5.2. La política social en Colombia y sus diversos enfoques

Sobre las políticas públicas sociales existe una amplia reflexión conceptual en Colombia, que centra su atención en los asuntos políticos, económicos, sociales, ambientales y culturales. Por ejemplo, el concepto de política social que plantea Maldonado (2007, p. 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*”.

Es una perspectiva con la que se avanzó desde la Constitución Política de 1991, cuando se realizó la promulgación del Estado social de derecho como instrumento para mejorar la equidad y el bienestar de la población. Sin embargo, la principal característica de las políticas sociales durante la década de los noventa fue la dependencia y subsidiaridad con la política económica, construyendo una dicotomía maniquea para diferenciar la política económica de la social. Sumado a lo anterior, aparecen dificultades para generar un marco de referencia compartido de las intervenciones transversales realizadas por los gobiernos en salud, educación, empleo, seguridad social, vivienda y servicios públicos en los diferentes planes de desarrollo (Arcos, 2002).

Desde la década de los noventa hasta lo corrido del siglo XXI se observa una hegemonía de políticas neoliberales, que tiene como trasfondo el abandono de los paradigmas de universalización de derechos y garantías sociales, y la persistencia de intervenciones asistenciales con subsidios compensatorios. Con la llegada de las políticas de protección social se fueron mercantilizando bienes y servicios sociales antes provistos por el Estado, mediante estrategias de privatización y focalización del gasto público social. La privatización de servicios imperantes con el neoliberalismo de mercado, ejerció nuevas formas de “dominación” al construir intervenciones orientadas a las necesidades individuales y familiares de sujetos vulnerables.

Con la perspectiva anterior, se construyó un análisis de las transformaciones de la política social implementada en Colombia, una política que tradicionalmente posee problemas para solucionar los problemas relacionados con pobreza, exclusión y desigualdad social. Políticas que también profundizan la mercantilización de la cuestión social y el desarrollo de acciones de corrección del sistema de política social establecido con la Constitución Política de 1991 (Laguado, 2004; Corredor, 2010).

Otros antecedentes de la política social colombiana obedecen a la formulación de políticas sociales construidas bajo la lógica centro-periferia; acciones públicas que poseen débiles procesos de deliberación pública y legitimidad política. La implementación de las políticas sociales territoriales, evidencia serias contradicciones (programáticas y

presupuestales) entre la garantía de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Política de 1991, con el impulso de un modelo de desarrollo económico neoliberal que centra sus esfuerzos en la centralización de poderes y responsabilidades administrativas.

La descentralización económica, social y administrativa se amplió y enriqueció con la Constitución Política de Colombia de 1991, transformando las relaciones entre el centro y las regiones. La descentralización implicó cambios en los gobiernos locales y regionales (elección popular de alcaldes y gobernadores<sup>62</sup>), mayor autonomía en el manejo de la administración pública y el manejo fiscal, así como la promoción del desarrollo económico y social bajo el liderazgo de los departamentos y municipios (Medina & Varela, 1996).

Aunque se avanzó en procesos de descentralización territorial, se observó la persistencia de viejos problemas con renovados actores, referidos a fenómenos como la concentración del poder político en elites empresariales y políticas<sup>63</sup>, al aumento de fenómenos de patrimonialismo del sector público (bienes, servicios y burocracias a cargo), y al crecimiento de clientelas políticas y fenómenos de corrupción. Por ejemplo, la descentralización administrativa y territorial en el Valle del Cauca no mejoró la funcionalidad de los entes administrativos, los indicadores de bienestar, y los lazos de solidaridad e identidad regional (Varela, 2008).

Los procesos de modernización y descentralización del Estado en Colombia no lograron durante el siglo XX y lo corrido del XXI integrar y cohesionar a diversos sectores sociales que participan y se movilizan en la construcción del Estado regional y local. Por el contrario, el modelo de desarrollo regional y territorial se caracterizó por la incapacidad

---

<sup>62</sup> En el gobierno de Belisario Betancourt (1982-1986) se dieron los primeros pasos de la descentralización política en Colombia, se avanzó en una reforma del régimen municipal en 1983 y en la elección de alcaldes populares en 1986 (Medina & Varela, 1996).

<sup>63</sup> El poder político regional se construye de forma horizontal entre redes de poder impulsadas por alianzas, adhesiones partidistas y cuotas políticas en la burocracia pública. También se construyen de forma vertical con el ejercicio del poder y la fuerza, mediante redes ilegales asociadas al clientelismo, la corrupción, la guerrilla, el narcotráfico y el paramilitarismo (Ocampo, 2014).



para asegurar un régimen de bienestar universal, ante las dificultades financieras<sup>64</sup> y técnicas de los entes departamentales y municipales. También se caracterizó por la persistencia de diversas formas de violencia, conflicto armado y narcotráfico que se alimentan de la debilidad del Estado central y regional, así como por la generación de redes de poder local y regional que bajo lógicas clientelares mantuvieron unas subculturas políticas destinadas a gobernar los asuntos públicos con prácticas clientelares (González, 2003).

Los procesos de descentralización de la cuestión social colombiana se fundamentaron en la desconfianza sobre el nivel territorial (por ausencia de capacidades gubernamentales), y bajo la premisa de que los recursos son escasos y nunca serán suficientes para colmar las expectativas ciudadanas en el nivel local (Golbert, 2004). Una situación que genera una imagen ambigua, sobre las instituciones y los sujetos de derecho, (consagrados en la constitución política de 1991), pasando de un imaginario de sujetos de ayuda y asistencia social, a consumidores o clientes de servicios provistos por el mercado.

Los ejemplos observables de la descentralización de las políticas sociales son los procesos de focalización de acciones de lucha contra la pobreza extrema en manos de particulares, que antes eran de responsabilidad exclusiva del ámbito público. Otras estrategias utilizadas son los procesos de ampliación de cobertura para el sector educativo, la construcción de empresas sociales del Estado para el sector salud (hospitales y centros de salud), y la entrega de programas de vivienda a Cajas de Compensación Familiar, como de reformulación de la política social en el nivel departamental y local.

A nivel territorial la política social se constituye en campo de disputas y rupturas entre perspectivas “normativas”, es decir, proponer por la vía conceptual y narrativa que cumplen las instituciones descentralizadas en la vida de los ciudadanos en términos de justicia y bienestar, y pragmáticas, orientadas a implementar y perfeccionar dispositivos de

---

<sup>64</sup> Los municipios de sexta categoría del Valle del Cauca (30 de 42), no cuentan con recursos financieros y administrativos para construir políticas sociales propias, dependen del sistema general de participaciones para realizar inversión social (Gobernación del Valle del Cauca, 2016).

intervención social que buscan la eficiencia administrativa en la gestión de programas sociales (educación, salud y vivienda) y la gobernabilidad de los conflictos sociales en el orden local.

Para avanzar en una conceptualización de las políticas sociales a nivel territorial se abordan los siguientes enfoques, utilizados para gobernar, sustentar y administrar los diversos asuntos públicos de la renovada agenda social de orden nacional y territorial:

Cuadro 2. Enfoques de política social contemporánea o neoasistenciales

<b>Enfoque</b>	<b>Marco de referencia conceptual</b>
<b>Asistencial</b>	Políticas públicas que utilizan mecanismos y dispositivos orientados a la caridad, beneficencia y filantropía dirigidos a grupos e individuos en condición de pobreza y desventaja social (Castro, 2016).
<b>Protección social</b>	Políticas públicas que atienden a personas, familias y grupos vulnerables mediante acciones de privatización, focalización, subsidio a la demanda y descentralización, pero priorizando objetivos económicos sobre los sociales (Tassara, et al, 2015).
<b>Neoasistencial</b>	Políticas públicas que combinan la asistencia social focalizada dirigida a sectores pobres y vulnerables, con la promoción de sistemas de protección social basados en ahorros y seguros individuales (Giraldo, 2018).
<b>Inclusión social</b>	Políticas públicas que promueven los ideales de la justicia social en términos de libertades, capacidades, potencialidades y reconocimiento cultural, así como la garantía de los derechos fundamentales, la participación ciudadana y el bienestar frente a diversas formas de exclusión social y desigualdad social (Sen, 2009, Nussbaum, 2012, Fraser, 2016).

Elaboración propia.

Se aclara que la asistencia social también hace parte de los sistemas de protección especialmente en las políticas de combate a la pobreza y extrema pobreza. Los sistemas de protección social implementados poseen un componente de aseguramiento en salud y pensiones, y otro de carácter asistencial, el más extendido y desarrollado en los albores del siglo XXI. La política social experimenta una serie de transformaciones conceptuales y prácticas, relacionadas con cambios cognitivos en los paradigmas de justicia y bienestar social, y con la pérdida de autonomía de los gobiernos locales en la superación de la cuestión social, ocasionada por el deterioro y precarización de lo social, así como por el aumento de responsabilidades, funciones e intermediarios en la acción pública.

Se destacan las imágenes referenciales construidas desde lo neosistencial provenientes del campo económico, una matriz conceptual centrada en el análisis de la mercantilización de los bienes y servicios sociales, sin profundizar en las relaciones sociales de exclusión y desigualdad presentes en los territorios. Aunque existe una profusa literatura sobre las políticas de protección social y su implementación en contextos como Colombia, los resultados ofrecen una imagen incoherente, contradictoria y deficitaria sobre la calidad y efectividad de estas políticas públicas (Cunill, 2016, Giraldo, 2018).

También es importante mencionar que la inclusión social es el enfoque que más ha ganado terreno en las primeras dos décadas del siglo XXI, este podría ser un atributo de los sistemas de protección social que impulsan políticas de respeto a los derechos humanos, un marco referencial que ha sido utilizado instrumentalmente con el discurso del aumento de las libertades, capacidades y oportunidades como mérito individual y no como conquista colectiva.

En síntesis, ante el deterioro de los sistemas de protección social en los territorios por el clientelismo político y la baja regulación de los sistemas de seguridad social, se consolidan imágenes referenciales de la política social que proclaman valores asociados con la satisfacción inmediata y económica de intereses personales, egoístas y maximizadores, cobrando fuerza las políticas de asistencia tutelada, y la expansión de formas asistenciales provistas por el Estado y el mercado con baja calidad (Giraldo, 2018).

### 5.3. La política de asistencia social en Colombia

Las políticas de asistencia social plantean la idea del sujeto de ayuda y tutelaje, bajo la exclusiva responsabilidad del Estado. Para Estrada (2004), el enfoque de asistencia social se potencia en modelos de Estado intervencionista, cuyo énfasis se circunscribe a resolver los problemas de la clase trabajadora en salud, bienestar social y educación, mediante métodos de caridad, beneficencia y filantropía dirigidos por la iglesia y el Estado. Métodos utilizados para perpetuar un statu quo injusto y desigual, realizando intervenciones sociales en comunidades, grupos y sujetos en condiciones de pobreza y exclusión social, para intentar reducir las distancias sociales y/o los déficits de bienestar (Sanborn & Portocarrero, 2008).

La asistencia social es una perspectiva que privilegia el asistencialismo, la solidaridad voluntaria, el paternalismo y la inmovilización de los ciudadanos, frente a los problemas de una agenda política y social de carácter estructural como la pobreza y la exclusión social. Las políticas de asistencia social han sido diseñadas e implementadas mediante modelos de carácter Estado-céntrico y mercado-céntrico, que responden a estrategias marginales y residuales de los gobiernos. Así atenten contra la estabilidad política económica y presupuestal del país (Velásquez, 1999).

Los antecedentes de la asistencia social en Colombia fueron relacionados con la idea de caridad (ofrenda, ayuda) y beneficencia pública (atención a los pobres por parte del Estado) desarrollada en centros urbanos, y como una práctica más sofisticada de asistencia institucional pública o privada (subsidios), dirigida a grupos y colectivos sociales en condición de desventaja social (Castro, 2007). Según Castro (2007) los grupos sociales e institucionales que sobresalían en la asistencia social a principios del siglo XX son la iglesia católica y los profesionales de las ciencias de la salud. Instituciones y colectivos que tienen como propósito central ayudar a individuos, familias y comunidades mediante acciones reactivas, a fin de evitar deterioros en la vida de los ciudadanos, y contribuir a la solución de problemas sociales que solo se resuelven con la emergencia social.

Las políticas de asistencia social durante las décadas de 1990 y 2000, fueron relacionados con las políticas paliativas, correctivas y redistributivas, catalogadas como acciones públicas, resultado de un modelo de desarrollo centrado en medidas de ajuste y transferencia de subsidios condicionados, modelos utilizados para paliar y contener problemas sociales relacionados con la pobreza, la exclusión y la desigualdad social (Bustelo, 2000; Montaña, 2000; Estrada, 2004).

Diversos análisis y evaluaciones realizadas sobre las políticas de asistencia pública muestran el avance y las limitaciones de marcos institucionales y legales, que cruzan competencias y responsabilidades cuando se intervienen grupos sociales en condición de desventaja social; ciudadanos a los que se dirige una acción pública que invoca principios morales y de mercado para resolver carencias y ausencia de oportunidades (Giraldo, 2013).

La asistencia social según Castro (2016), se define como la ayuda material, moral y espiritual del Estado y los particulares sobre aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad y necesidad. Los enfoques de asistencia social suelen ser calificados negativamente en las políticas sociales, en ocasiones son asociados a una forma de control social sobre la población vulnerable, y en otras, como una forma en que el Estado y los particulares desarrollan prácticas paternalistas y asistencialistas para brindar protección a los pobres y vulnerables.

Los enfoques asistenciales se han transformado en lo corrido del siglo XXI con la llegada de nuevos actores del sector empresarial. La cuestión social antes intervenida por el sector público y la iglesia, ahora es estratégicamente ocupada por sectores empresariales que intentan con acciones asistenciales y filantrópicas resolver problemas sociales (Rojas & Morales, 2008). La participación del sector empresarial en los asuntos sociales incorpora nuevos mediadores e intermediarios (fundaciones, corporaciones y programas de responsabilidad social empresarial) en el diseño e implementación de políticas con objetivos de tipo corporativo.

Como se observa, la política social es dinámica. Entre los marcos de política asistencial, se escogió la política nacional de Envejecimiento y Vejez<sup>65</sup> (2007-2019), con el propósito de mostrar los argumentos que sirvieron para legitimar e implementar la política pública señalada en los documentos públicos consultados, fundamentados en el reconocimiento imprescriptible de los derechos humanos, para lo cual, se construyen programas y proyectos orientados a combatir los imaginarios colectivos de improductividad del adulto mayor, que estimulan su exclusión social y económica, por una práctica estereotipada de acciones públicas que conciben al adulto mayor como sujeto de asistencia y caridad.

Hasta el momento se observa la existencia de pocos estudios en varios aspectos de la política, ante lo cual se pretende aportar en descripción y análisis, de la siguiente forma:

- a) caracterización de las principales inequidades sociales de la población adulta mayor en Colombia
- b) análisis de la ejecución de las políticas públicas que enfrentan la conflictiva realidad del “envejecimiento y vejez” en Colombia y el departamento del Valle del Cauca.
- c) identificación y análisis de los cambios conceptuales de las políticas de envejecimiento y vejez que pasan de referenciales asistenciales a neoasistenciales con dispositivos anclados en los derechos humanos y la ampliación de capacidades y oportunidades.

En síntesis, se realiza un ejercicio analítico para repensar las políticas de asistencia social, asociadas generalmente a marcos referenciales peyorativos como el asistencialismo y el paternalismo (Castro, 2014). Políticas de cierta complejidad que conllevan la reinención de la asistencia, como práctica institucional y social en ocasiones necesaria, para grupos y territorios en condición de vulnerabilidad, afectados por enfermedades,

---

<sup>65</sup> En la tesis se analizan las políticas públicas de carácter asistencial para el envejecimiento y la vejez, a través de iniciativas como el “Programa Colombia mayor”, programa del Gobierno Nacional que busca proteger a las personas de la tercera edad que se encuentran desamparadas, y que no cuentan con una pensión o viven en la indigencia y/o en extrema pobreza. Participan 1'472.000 personas en el país (Ministerio del Trabajo, 2016). También se analiza la política departamental de envejecimiento del Valle del Cauca, para construir una mirada sobre el orden territorial.

riesgos económicos y ambientales, así como por procesos de envejecimiento sin garantías sociales.

#### 5.4. La política de protección social y su componente neosistencial en Colombia

Durante la década de los 90 surgen las políticas de protección social en Colombia, explicables por el aumento de la vulnerabilidad social, que tiene como causa y consecuencia el debilitamiento de la autonomía de las políticas nacionales frente a los procesos de globalización económica, lo que implica cambios en los aspectos financieros, administrativos y de participación de la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas (Le Bonniec, et al, 2005).

Las principales críticas a las políticas de protección social en Colombia están relacionadas con la idea de que no logran romper las raíces de la vulnerabilidad de los ciudadanos pobres, pues las apuestas construidas hasta el momento (redes de seguridad social, esquemas y programas dirigidos a la generación de empleo, el subsidio al consumo alimenticio, de combustibles y bienes básicos, así como los programas de asistencia social, enfocados a familias y comunidades pobres), son acciones curativas que impiden que los ciudadanos gocen de bienestar y seguridad social universal (Le Bonniec et al, 2005).

La protección social está orientada a promover “nuevos” focos de interés de la política pública que se relacionan con el manejo social del riesgo, es decir, con acciones que buscan la planeación, previsión y gestión de las vulnerabilidades sociales (Lampis, 2011). El enfoque de protección social también se orienta a la organización de servicios sociales y a la construcción de formas organizacionales y empresariales que aseguran la protección de los ciudadanos frente a riesgos y vulnerabilidades del contexto provistas por el mercado con la regulación del Estado (Londoño, 2001).

La expansión de las políticas de protección social obedece al aumento de programas, estrategias y proyectos, basados en la entrega de subsidios monetarios condicionados. Con la ley 789 de 2002 se dictaron las normas para la protección social<sup>66</sup>, y en los planes de desarrollo (2010-2014) se establecieron acciones concretas, como el programa Más Familias en Acción y la Red Unidos. Estrategias de lucha contra la pobreza extrema que utilizan las transferencias monetarias condicionadas y la coordinación de actores públicos y privados, para garantizar mayor acceso a programas y servicios sociales (Tassara et al, 2015). Fenómeno que obedece a la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad de amplios grupos sociales y poblacionales abocados a la mercantilización para lograr la garantía de sus derechos fundamentales.

Las alternativas para transformar las políticas de protección social consisten en avanzar en la comprensión, corrección o ajuste de los sistemas y enfoques de protección de social construidos para lograr el bienestar material y simbólico de la población; acciones que no han logrado soluciones sostenibles de largo plazo, basadas en los principios de la justicia social y los derechos humanos, ni la consecuente reducción (positiva) de las desigualdades e inequidades sociales presentes en la población pobre y vulnerable de Colombia.

Hasta el momento solo se han construido “reformas sobre reformas” cambios incrementales que han producido pequeñas variaciones conceptuales e institucionales en el sistema de protección, con la expectativa de fortalecer las capacidades estatales y aumentar el bienestar individual de los ciudadanos (Filgueira, 2013). El sistema de protección social construido en Colombia es altamente fragmentado desde la década de los noventa, se crea un conjunto de normas, instituciones y procedimientos orientados al sector formal de la

---

<sup>66</sup> Otras normas configuran lo que actualmente se denomina el sistema de protección social: a) La ley 60 de 1993 que descentraliza las tareas y responsabilidades en los sectores de salud, educación y vivienda, b) la Ley 100 de 1993 que crea un sistema de seguridad social integral, con dos componentes principales, el Sistema General de Seguridad Social en Salud y el Sistema General de Pensiones, c) La ley 115 de 1994 que introduce el derecho universal a la educación garantizando su prestación y calidad como derecho fundamental (Tassara, et al, 2015).



economía (régimen contributivo), y se construyen una serie de dispositivos asistenciales (régimen subsidiado) para ciudadanos pobres y vulnerables que se encuentran por fuera del aseguramiento y en la informalidad (Acosta et al, 2015).

La pretensión del sistema de protección social en Colombia (salud, pensiones y desempleo) fue proteger a las personas sobre todo tipo de riesgos sociales y económicos con fondos de capitalización individual, una protección en la que se incluyeron sofisticadas políticas y programas de asistencia social que entregaron subsidios condicionados con fondos públicos. El sistema de protección social fue encaminado a lograr coberturas universales en áreas como la salud, mediante esquemas de cobertura para pobres, trabajadores asalariados y no asalariados de zonas urbanas y rurales (Ocampo, 2017).

En los albores del siglo XXI se cumple con una falsa visión de protección de social, una ilusión que consiste en aumentar coberturas en educación, salud y nutrición, pero con limitadas inversiones sostenidas que permitan materializar una política de justicia y bienestar social, por el contrario, se persiste en la expansión de ayudas asistenciales a la población vulnerable, así como en la inclusión productiva de sectores que participan de la economía formal del mercado, sin remover las fragilidades ciudadanas frente a mercados y corporaciones globales (Tassara, 2015)

La política social tradicionalmente ofertada por la institucionalidad pública se legitima ahora con la participación del sector privado, desde las premisas de la liberalización comercial y con la reducción del tamaño del Estado, enfoques que tienen como objetivo la búsqueda de mayores procesos de eficiencia y gestión, frente a los cuales el ámbito privado plantea las mejores alternativas y resultados, desde la perspectiva económica. Las líneas de explicación del viraje hacia la regulación y control (Stiglitz, 2012), se sitúan en las siguientes acciones:

- Desmontar las responsabilidades sociales a cargo del Estado, relacionadas con el debilitamiento y desmantelamiento de la burocracia pública (“adelgazamiento de las estructuras estatales”) lo que implica una mayor presencia de agentes particulares en la acción estatal, factor que limita el desarrollo de liderazgos públicos para la

solución de los problemas de inequidad y desigualdad en los territorios (Aguilar, 2014).

- Aumentar los procesos de focalización del gasto social dirigidos a las personas y familias en situación de pobreza, bajo el argumento de que los recursos son escasos para las crecientes demandas de la población (Golbert, 2002; Lautier, 2012).
- Condicionar la protesta social y acción colectiva como expresión de las luchas, intereses y reivindicaciones de la sociedad frente al Estado y el mercado. Situaciones que evidencian una serie de restricciones institucionales y democráticas frente a la participación ciudadana en la construcción de soluciones a los problemas estructurales de la sociedad.

El conocimiento construido sobre las políticas de protección social muestra una priorización de objetivos económicos sobre los sociales, construyendo un marco referencial que define la protección social como un conjunto de políticas públicas que busca disminuir la vulnerabilidad y el riesgo social en poblaciones y familias en situaciones de pobreza y exclusión social (Tassara, et al 2015). Es difícil establecer un lenguaje común sobre las políticas de protección social, los nuevos desarrollos académicos se consolidan bajo el paraguas de la teoría neosistencial en política social, enfoques que analizan los procesos de estabilización y ajuste estructural de la economía, y los mecanismos compensatorios y remediales utilizados para enfrentar el aumento de relaciones de exclusión y desigualdad presentes en el orden global (Mora, 2019).

En esta tesis se planteó analizar la estrategia RED UNIDOS, anteriormente denominada RED – JUNTOS (2005 - 2015), una acción pública liderada por el gobierno nacional y considerada una política pública de protección social de lucha contra la pobreza extrema. Es una acción pública implementada mediante una estrategia “tipo puente”, como la “**Red de protección social contra la extrema pobreza**”, estrategia que vincula a 1.5 millones de familias en Colombia, orientada al acompañamiento y monitoreo de los compromisos de familias en condición de pobreza y extrema pobreza (Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2016).

La superación de la pobreza extrema ha sido un propósito internacional suscrito por Colombia, primer propósito de la agenda internacional de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas para el periodo 2000-2015. El país inicialmente avanzó con timidez en tal propósito, de manera más visible desde el 2006, formulando el CONPES 102 de 2006, documento que realiza un balance sobre la pobreza extrema, y crea los mecanismos para la superar su condición estructural.

El análisis de la política pública mencionada evidencia que las agendas sociales construidas en los planes de desarrollo: “Hacia un Estado comunitario” (2002 – 2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006 -2010), y “Prosperidad para todos” (2010-2014), han puesto el énfasis en soluciones remediales al problema de la pobreza, mediante enfoques que promueven la equidad social y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos. La posibilidad de reducir la pobreza extrema y las brechas de desigualdad consignadas en los planes de desarrollo mencionados, está supeditada al crecimiento económico y a la competitividad constante del capital. En segundo lugar, al desarrollo institucional y a las políticas públicas que focalizan y ejecutan de forma eficiente, los recursos fiscales disponibles. En tercer lugar, a la promesa de transformación de los riesgos y vulnerabilidades sociales, como un asunto de política social (Lampis, 2011).

Las políticas de protección social en Colombia han sido orientadas a intervenir el problema de la pobreza de forma asistencial, mostrando de paso la existencia de serias limitaciones conceptuales e institucionales en la adopción e implementación de políticas públicas. Un problema relacionado con la maniquea utilización e incorporación del concepto de pobreza, y con la ineffectividad y eficiencia de los subsidios monetarios condicionados, y con los altos costos de las estrategias de focalización de bienes y servicios para la población vulnerable (Lampis, 2011).

La situación, según la literatura consultada (Le Bonniec, et al, 2005; Lampis, 2011; Rodríguez, 2017), impide la identificación objetiva de las causas generadoras de la pobreza y la exclusión social, así como las posibilidades de formular e implementar políticas sociales que garanticen derechos fundamentales y el bienestar de los ciudadanos en el

marco de sociedades caracterizadas por relaciones sociales desiguales que pueden perdurar en el largo plazo. El marco teórico de la política social se ha desplazado hacia el enfoque de las teorías neosistencialistas (Giraldo, 2018; Mora, 2019), clasificaciones que están fundamentadas en la búsqueda de salidas individuales a los problemas sociales, en un contexto de aumento de relaciones de exclusión social y desigualdad, y de un proceso de reconfiguración del papel del Estado en la sociedad.

El desarrollo del enfoque de protección social neosistencial parte de una conceptualización sobre la pobreza, la desigualdad y la exclusión social visto como un problema individual de sujetos autointeresados y egoístas (Giraldo, 2018). Aquí las estrategias de política pública se orientan a mitigar los riesgos sociales con mecanismos que promueven la corresponsabilidad en el manejo de los asuntos sociales, y con el agenciamiento de políticas de transferencias monetarias condicionadas que aumentan los mediadores e intermediarios en la acción pública.

Los procesos de implementación de las políticas de protección social neosistencialistas en Colombia han fortalecido las elites políticas regionales, que apoyándose en situaciones de pobreza y desigualdad, han clientelizado o sustituido a la institucionalidad pública, mediante poderes paralelos subregionales y locales, como intermediarios de programas y proyectos de superación de la pobreza extrema con mecanismos burocráticos que permiten entregar beneficios desde las elites políticas a ciudadanos pobres del país (Ocampo, 2014).

Las intervenciones generadas por políticas neosistencialistas en Colombia en lo corrido del siglo XXI, se implementan con reformas instrumentales e incrementales ante la dificultad de romper con poderes institucionales y clientelares establecidos que impiden un papel más protagónico de las “diversas ciudadanías” en la construcción del bienestar, los principales cambios evidenciables son: a) impulso de programas para quebrar la transmisión intergeneracional de la pobreza (padres a hijos), b) aumento en la destinación de transferencias directas a familias con hijos y personas envejecidas, c) aumento de responsabilidades de entes gubernamentales nacionales a subnacionales mediante la

vinculación en redes de protección y promoción social, d) incorporación de la perspectiva de género, diversidad y etnicidad en los paquetes de protección social mercantilizados.

### 5.5. Las políticas de inclusión social en Colombia

Desde las perspectivas que promueven la justicia social surgen las políticas de inclusión social en Colombia. Estos enfoques muestran el aumento de acciones públicas que promueven la ampliación de las oportunidades, capacidades y libertades de los sujetos (Sen, 2000). La incorporación de 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).

La inclusión social, se encamina a resolver los problemas de la denominada “cuestión social colombiana”, lo que implica un mayor conocimiento e identificación de las problemáticas en los territorios, ante el aumento de fenómenos de exclusión social, caracterizados por:

- El declive de las instituciones de socialización política, que aumentaron el desempleo, el subempleo y la precarización laboral.
- La debilidad de las burocracias y presupuestos públicos que gestionan las políticas proclives al desarrollo humano y social.
- La incapacidad de ofrecer respuestas a las demandas sociales de la diversidad, y el aumento de fenómenos de discriminación social por raza, sexo e identidad.
- La persistencia de un conflicto armado interno que deja como saldo escasas opciones de negociación y salida para el mismo, así como una creciente desintegración del tejido social en los lugares donde éste se acentúa.
- Las privaciones, rupturas y rechazos comunes a ciertos grupos sociales que les impide la participación ciudadana.

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 esta realidad es necesario reconocer la existencia de múltiples formas de inclusión social que están relacionadas con la garantía de los derechos fundamentales de los sujetos, el avance del reconocimiento de las diversidades sexuales, étnicas y de género, así como el desarrollo de políticas públicas poblacionales que faciliten la visibilización e inclusión de grupos sociales vulnerables en el país.

Transitar hacia la incorporación de una perspectiva de la inclusión social en la formulación de políticas sociales, implica introducir cambios en las estrategias de formulación e implementación de políticas públicas. Una acción orientada a construir un régimen institucional que facilite la titularidad y progresividad de los derechos, y también prácticas para el reconocimiento de la diversidad y la multiculturalidad en diferentes contextos regionales y locales.

Hay un aumento de acciones afirmativas que se sitúan como solución del Estado, a colectivos sociales que reclaman la inclusión y democratización de lo público mediante otras formas de incidencia política y social (étnica, cultural y ambiental). Sin embargo, se requiere de una participación social y ciudadana, con enfoque de trabajo en red, solidario y colaborativo que permita el protagonismo ciudadano.

Los análisis que se ocupan de la inclusión y cohesión social como alternativa para comprender el valor de la democracia, el estado social de derecho y la gobernabilidad en un territorio se encuentran en plena vigencia (NACIONES UNIDAS - CEPAL, 2007). Pero las estrategias de implementación de los enfoques de inclusión social, cuentan con escasos procesos de deliberación pública y participación; aunque se constituyan en marcos prospectivos orientados por Agencias de Cooperación Internacional y la Banca Multilateral (Azüero, 2009). Existen informes nacionales y regionales de desarrollo humano, referentes que son obligados para los actores sociales e institucionales interesados en la construcción de políticas públicas de inclusión social en los territorios (PNUD, 2008).

La imagen referencial construida por las políticas de inclusión social en el contexto colombiano se caracteriza por generar alternativas inclusivas frente a problemas complejos

y dinámicos, fenómenos que requieren trabajar en una concepción referida a las personas y no a los objetos y mercancías. Este factor implica generar planes, estrategias y protocolos de acción que se orienten a incluir a los sujetos segregados, violentados y vulnerados por la sociedad, y a fomentar una cultura de la inclusión social fundamentada en la garantía de derechos de los ciudadanos (Quiceno & Peñaloza, 2011).

Para el caso particular, se ha seleccionado la política pública para Promover la Igualdad de Oportunidades para la Población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal<sup>67</sup> (2002 - 2010), acciones públicas que se desarrollan bajo la concepción de cerrar las brechas o indicadores precarios en términos de pobreza, exclusión e inclusión de esta población con respecto al resto de ciudadanos. El problema central que aborda la política en mención, se orienta a superar las difíciles condiciones socioeconómicas de la población Negra, Afrocolombiana, Palenquera y Raizal dispersa en campos y ciudades del país (Departamento Nacional de Planeación, 2010).

La literatura sobre este tipo de políticas públicas apunta a mostrar brechas y barreras, reales e invisibles que obstaculizan el desarrollo humano de esta población en términos de oportunidades, capacidades y libertades. Las políticas públicas construidas, cuentan con escaso presupuesto público, limitaciones institucionales para atender las demandas de la ciudadanía, y restringidas oportunidades políticas a mediano plazo para resolver los desequilibrios estructurales de la población en términos de bienestar y justicia social.

En síntesis, los procesos de transformación de los enfoques de asistencia, protección (neoasistencia) e inclusión social requieren de estudios transdisciplinarios que aporten miradas integrales para la comprensión de los problemas como la pobreza, la desigual distribución del ingreso, la riqueza, así como el papel de los actores sociales en la gestión de sus expectativas sociales (PNUD, 2014). El estudio invita a repensar los problemas de la

---

<sup>67</sup> Una acción pública que se sustenta en la Constitución Política de 1991, en la diversidad étnica y cultural del país (Ley 725 de 2011), en los derechos de los pueblos afrodescendientes a territorios de ocupación ancestral (Ley 70 de 1993), y en la no discriminación, e igualdad de oportunidades (De Roux, 2010).

justicia social y la desigual distribución de la riqueza y el ingreso por trabajo y capital en las sociedades contemporáneas. Claves teóricas y empíricas para contener el deterioro de una sociedad empujada por la búsqueda de las riquezas sin ningún o escasa regulación y control (Piketty, 2014).

El campo de las políticas sociales en América Latina y en Colombia tienen síntomas de permanencia, transformación y mezcla de los enfoques de asistencia, protección e inclusión. La situación plantea varios retos dirigidos a cualificar los procesos de administración y modernización del Estado en términos de la eficiencia de las políticas sociales. También se requiere promover la construcción de las políticas públicas mediante un enfoque deliberativo y consensual, nuevas instituciones (más horizontales que verticales), mejores indicadores de calidad de vida y bienestar de la población, así como alternativas frente a la exclusión y desigualdad.

En suma, se mostraron tres enfoques de solución a los problemas estructurales que enfrenta la política social contemporánea, los cuales corresponden a tres imágenes referenciales que no pretenden imponer clasificaciones o etapas, con una revisión extensa de conceptos y enfoques se mostraron las principales características de la visión asistencial (subsidiaridad y dependencia), de protección social (neoasistenciales que privilegian objetivos económicos sobre los sociales) e inclusivas (orientadas a la titularidad y progresividad de derechos) presentes en el proceso de evolución y transformación de la política social a nivel nacional y territorial en Colombia.

La revisión conceptual muestra que uno de los desafíos de las políticas neoasistenciales en Colombia son la producción de conocimiento, mediante procesos de sistematización, caracterización y análisis de los problemas centrales de la política social, los cuales se relacionan con: a) la variabilidad de la matriz conceptual de los sistemas de protección social, b) la ausencia de sistemas de información y líneas de base que permitan garantizar la universalidad de las políticas públicas, c) la flexibilización de las condiciones de acceso a bienes y servicios sin generar mecanismos de segmentación o segregación socio residencial que se observan en áreas urbanas y rurales, d) el desarrollo de



innovaciones institucionales y participativas que permitan aumentar coberturas en asistencia, protección e inclusión social.

En el siguiente capítulo se realiza una reflexión metodológica que implica el desarrollo de cuatro aspectos: a) la conceptualización sobre el avance de la disciplina de las políticas públicas en Colombia cuyo objetivo es fortalecer lo público y mejorar la efectividad de las acciones de gobierno (Aguilar, 2019), b) la revisión de las orientaciones teóricas del análisis cognitivo-referencial como enfoque adecuado para producir información y conocimiento sobre la implementación de los enfoques de asistencia, protección e inclusión social, c) el análisis de los retos que enfrentan las políticas neosistémicas frente a globalización de mercado y la transferencia de políticas, entendidos como un proceso de subordinación de políticas nacionales a otras transnacionales, d) los desafíos de los procesos de implementación de políticas sociales a nivel territorial que implican la construcción de políticas eficaces para enfrentar las demandas de exclusión, desigualdad, discriminación y no reconocimiento por parte de una variedad de mediadores sociales.

## 6. Capítulo IV

### 6.1. El rumbo del concepto de política pública en Colombia

“La mejor manera de saber si se va por la mejor dirección —y saber, por lo mismo, si se está siendo objetivo o no— es la de producir hechos y hacer que las ideas se traduzcan a la práctica”

Orlando Fals Borda

En este capítulo se realiza una reflexión conceptual sobre las políticas públicas y sus retos frente a fenómenos como: la emergencia de actores transnacionales con la globalización de mercado, el redireccionamiento de los asuntos públicos en el ámbito social centrados en un cambio de enfoque que sustituye la lógica de los expertos por el trabajo en red, y el aumento de los procesos de participación y deliberación ciudadana en el ámbito local que no han logrado revertir la concentración de poder acumulado por parte de elites políticas, empresariales y clientelares.

También se realizó una conceptualización sobre una de las “fases o momentos” de la implementación de políticas públicas sociales, donde convergen lineamientos y agendas operativas de política pública que generan brechas entre la escala global, nacional y local ante la existencia de realidades dinámicas, múltiples y conflictivas; por último, una reflexión sobre los marcos de análisis cognitivo-referenciales como enfoque que permite producir evidencias y argumentos sobre la política social estudiada a partir de reconocer que la política social es un campo de ideas, representaciones, experiencias y valores en el que existen una diversidad de actores involucrados.

El concepto de política pública en América Latina y Colombia posee un significativo auge en la actualidad. Su proceso de fundamentación teórico-conceptual fue posible por el impulso de programas académicos (pregrado, especialización, maestría y

doctorado), estudios (aplicados y comparados), seminarios (coloquios, encuentros y foros) y revistas especializadas; que con departamentos de planeación y organismos de cooperación internacional para el desarrollo han logrado consolidar un campo de conocimiento en expansión. Aunque la enseñanza se encuentra colonizada por la racionalidad económica, técnica y secuencial, se empieza a advertir la importancia de los elementos socio-culturales del contexto (Roth, 2018).

Los autores destacados de este campo<sup>68</sup> analítico, Meny & Thoenig (1992); Roth (2002), Vargas (2001), Varela (2005), Aguilar (2010), Ordóñez (2013), Cejudo & Michel, (2016); han planteado elaboraciones conceptuales de política pública así:

- Son programas de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico (Meny & Thoenig, 1992).
- Son un “conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios o acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2002, p. 27).
- Es concepto alude a la idea de Estado en acción; como una actuación consciente, deliberada y planificada del Estado sobre la sociedad (Vargas, 2001; Varela, 2008).
- Es un “conjunto (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema” (Aguilar, 2010, p. 29).

---

<sup>68</sup> Desde la perspectiva del campo, el estudio de las políticas públicas trabaja en la identificación de aquellos problemas sociales que requieren ser abordados por la acción de gobierno de manera efectiva (Smith & Larimer, 2009).

- Suponen los siguientes criterios; a) procedimentales, referidos al conjunto de decisiones que se pueden generar, b) orgánicos, resultado de acciones y decisiones de actores públicos y privados, c) materiales, las acciones públicas tienen recursos y producen resultados (Ordóñez, 2013).
- Se definen como un proceso integrador de acciones, inacciones, decisiones, acuerdos e instrumentos liderados por autoridades públicas (Velásquez, 2009).
- Son un conjunto de acciones específicas “orientadas a resolver un problema público concreto, acotado” (Cejudo & Michel, 2016, p. 3).

Los avances conceptuales identificados fueron contruidos desde perspectivas transdisciplinarias que involucran la ciencia política, la sociología, la economía, la filosofía y la administración pública, también fueron dinamizados por sistemas de gobierno, y por estrategias de generación de conocimiento lideradas por centros académicos, de consultoría e investigación que potenciaron el estudio, análisis y evaluación de políticas públicas. Las principales limitaciones de las políticas públicas se relacionan con la persistencia de una dependencia intelectual en términos teóricos y metodológicos de corrientes positivistas y post-positivistas, marcos que han sido contruidos y aplicados en otros contextos (Norteamérica y Europa), pero que son sometidos y adaptados a ordenes políticos, sociales, institucionales, económicos y culturales distintos, caracterizados por la inequidad, la desigualdad y la violencia.

Se persiste en el debate sobre la construcción y diferenciación entre la idea de campo y disciplina de las políticas públicas. Autores como Smith & Larimer (2009), plantean que el concepto de política pública carece de una pregunta de investigación precisa, un problema fundamental para construir una teoría unificadora. Para los autores, las políticas públicas son un campo de estudio que centra su interés en la identificación de los problemas sociales que requieren acciones del gobierno de manera efectiva, formulando y evaluado las soluciones sobre el problema objetivo. Desde esta perspectiva se desprenden los subcampos del conocimiento de las políticas públicas, identificados como el ciclo de la política: proceso, análisis, evaluación (Smith & Larimer, 2009).

El surgimiento de la disciplina de las políticas públicas en Colombia se orientó a la solución de los múltiples “males” de la sociedad, fue y continúa siendo una estrategia que entrega respuestas a la ciudadanía de forma contingente. El enfoque fundacional de las políticas públicas emerge en la década de los noventa en América Latina, y se orientó a mejorar la eficacia directiva de los gobiernos, ante la incapacidad de los gobernantes para construir un rumbo colectivo de sociedad (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). El enfoque desarrollado consideraba que la formulación de políticas públicas era responsabilidad exclusiva de expertos; y las instituciones públicas fueron concebidas como organismos formales encargados de la puesta en marcha de las políticas públicas, con una participación pasiva de la ciudadanía (Lahera, 2005).

Las orientaciones teóricas y metodológicas que se construyeron en el campo de las políticas públicas durante las décadas de los 2000 al 2010 se estructuraron como instrumentos funcionales de los aparatos administrativos, burocráticos y de gestión de gobierno, orientadas a resolver las demandas y peticiones de ciudadanos. También surgieron como resultado de un proceso de construcción de datos, evidencias científicas, y de identificación exhaustiva de problemas y alternativas elaboradas por expertos, que lideraron iniciativas de gobernanza en las que participaron múltiples actores (Estado, mercado y sociedad) con disímiles formas de poder y decisión, introduciendo paulatinamente una visión más sofisticada de la acción pública, al incorporar la comprensión de los discursos, la retórica persuasiva, los actores, las emociones y las innovaciones públicas y sociales formuladas.

Lo construido desde aquellas décadas fue diverso. Por un lado, se avanzó en el diseño y puesta en marcha de instituciones, políticas, programas y proyectos que fueron escasamente evaluados en términos de coherencia, adaptabilidad e independencia (Banco Interamericano de Desarrollo, 2006). Lo que caracteriza esos procesos, es la ausencia de una memoria escrita sobre los alcances de muchas políticas públicas formuladas e implementadas en el país, especialmente en campo de las políticas sociales. Algunas cosas no funcionaron, otras quedaron en la memoria de la experiencia directiva, ejecutiva y

administrativa de los funcionarios de turno, generando un clima pesimista sobre las distorsiones<sup>69</sup> producidas por el Estado en materia de gasto público social (Barba, 2018).

Se construyó una diversidad de marcos normativos que fueron orientados a fortalecer la acción gubernamental, pero se evidenció que las leyes no fueron suficientes para respaldar el ideal normativo de la acción pública; se requieren gobiernos garantistas y eficaces para mejorar las condiciones económicas, políticas, ambientales, culturales y sociales de la ciudadanía; también se adoptó un enfoque colaborativo o de trabajo en red (gobernanza), con el propósito de generar un nuevo proceso de gobernar, de conducir y coordinar el Estado, el mercado y la sociedad (Aguilar, 2016).

Los factores endógenos atribuidos a las falencias de los gobiernos para dirigir a las sociedades fueron asociados a deficiencias normativas, hacendarias y administrativas; y las causas exógenas, fueron relacionadas con la insuficiencia directiva de los gobiernos para dar respuesta a los problemas del nuevo tiempo, por ejemplo, en la dinámica económica, los gobiernos tomaron decisiones sin contemplar el papel de las redes financieras globales que aceleraron tensiones sociales, políticas y económicas; y no lograron resolver o construir un proyecto cosmopolita de país (Fazio, 2004).

En una coyuntura marcada por nuevos ordenes globales, se referencia un cambio de época en la forma de construir la política pública. Se hace necesario generar nuevas miradas sobre la formulación e implementación de políticas públicas que ayuden al entendimiento de los nuevos problemas de la agenda gubernamental como el cambio climático, el cumplimiento de los indicadores de bienestar, la sostenibilidad fiscal, y la construcción de una cultura democrática en el ámbito nacional, regional y local, de corte deliberativo y consensual (Habermas, 1998). Las nuevas políticas públicas deben promover la participación de los ciudadanos en su construcción, una tarea compleja, dado que se pasó del enfoque de transferencia de los expertos a un proceso de orden colaborativo y de trabajo en red (Aguilar, 2006).

---

<sup>69</sup> Fallas durante el diseño e implementación de las políticas, clientelismo, e improvisación.

Las principales fallas en las políticas públicas en términos de eficiencia y pertinencia, están relacionadas con la intervención y estudio de los problemas que no están al centro de la disciplina<sup>70</sup>; como la opacidad de los gobiernos, la corrupción presente en la institucionalidad pública y privada, las luchas políticas y económicas por ejercer poder para sus beneficios corporativos. Se requiere una restauración de la naturaleza de la política pública para que puedan ser abordados los verdaderos problemas públicos, y no los problemas o deseos de los lobistas que están cercanos a la toma de decisión.

Lo que está en juego en el campo de las políticas públicas son nuevas formas de relacionamiento público, con mayores niveles de participación ciudadana. La mirada que propone la tesis, es analítica del nuevo régimen operante de políticas públicas, aquel en donde las decisiones públicas son tomadas por una variedad de actores con amplios o limitados espacios de concertación, interlocución y mediación social, con ciudadanos que son sujetos pasivos o espectadores de las decisiones gubernamentales, o por el contrario, son activos constructores, coproductores y corresponsables de las políticas sociales a nivel territorial.

De lo planteado hasta el momento, los desafíos de las políticas públicas en el nivel territorial (regional y local) se relacionan con:

- La ruptura y transformación de capitalismos tradicionales de exportación, un enfoque que ha sido predominante de las elites asentadas en territorios.
- La construcción de estrategias económicas que contribuyan a resolver las desigualdades sociales en términos de ingresos, capital y educación.
- La generación de políticas de innovación pública que promuevan estrategias de Estado y gobierno abierto con carácter participativo y colaborativo, así como la adaptación de sociedades locales a órdenes de corte más global.

---

<sup>70</sup> Luis Fernando Aguilar plantea que el objetivo de conocimiento de la disciplina es mejorar la calidad de las decisiones directivas de gobernanza con base en evidencias (Aguilar, 2018).

- La incorporación y reconocimiento de las especificidades socio-culturales con las que se construyen las políticas públicas (Roth, 2018).
- La construcción de nuevas estrategias y mecanismos de participación ciudadana que faciliten la independencia e interdependencia entre actores.

## 6.2. La puesta en marcha de políticas sociales como campo de estudio

Se parte de una conceptualización sobre la implementación de políticas sociales que reconoce la existencia de mecanismos relacionales asociados con la capacidad y eficacia directiva del gobierno, con regulaciones de carácter político (derecho constitucional), y con procesos de participación y deliberación ciudadana (autonomía de actores y mediadores) que poseen una diversidad de atributos de heterogeneidad y contingencia permanente (Martínez, 2006). También se muestra el avance de los procesos de construcción de políticas públicas desde una perspectiva constructivista, para ir más allá de una racionalidad instrumental que construye teoría, conceptos e instrumentos que en ocasiones generan barreras para dar cuenta de la realidad social, y las políticas institucionales.

Desde la mirada constructivista, lo que se observa es la implementación de políticas de corte neoliberal, orientadas por decisiones políticas que transfieren contenidos (marcos conceptuales y valores), focalizan recursos, generan intermediaciones clientelares, entregan subsidios compensatorios y promueven una voluntad participacionista en la ciudadanía.

Conceptualmente la implementación de políticas públicas ha sido entendida racionalmente como una fase en el ciclo de las políticas, en el que se discute, quién y cómo, serán los beneficiarios, clientes o usuarios de una acción gubernamental. Implementar políticas públicas significa generar una serie de actos, prácticas y ejecuciones que parten de marcos normativos, de autoridades gubernamentales, de textos o discursos que son obedecidos hasta llegar a la base (Meny & Thoenig, 1992).



Cuadro 3. Los enfoques tradicionales de implementar políticas públicas se basan en:

Enfoques	Características	Modos de intervención
<b>Enfoque top-down</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Primacía jerarquizada y centralizada de la autoridad</li> <li>b. Ejecución lineal de tareas, competencias legales, procedimentales y operacionales</li> <li>c. Búsqueda del principio de eficiencia y de optimización de recursos y resultados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La administración pública asume la responsabilidad de resolver los problemas públicos</li> <li>b. Se comunica y confía en ejecutores locales</li> <li>c. Impulso de tareas específicas y estructuradas desde los niveles centrales de gobierno que se perciben como correctos</li> </ul>
<b>Enfoque bottom up</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Los actores que intervienen en la implementación no son pasivos, ni neutros</li> <li>b. Se construye un proceso ascendente en la ejecución de las políticas</li> <li>c. Los procesos de ejecución de políticas son sistémicos, complejos y circulares</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. La ciudadanía interviene en la solución de sus problemas</li> <li>b. Los ciudadanos pueden intervenir en cualquier momento de la política</li> <li>c. Se construyen relaciones de interdependencia, coordinación y comunicación entre gobierno y ciudadanía</li> </ul>
<b>Mixtos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Articulación de las intenciones de gobierno con la comunidad</li> <li>b. Coherencia entre el diseño de la política y su implementación</li> <li>c. Los conflictos y contradicciones son parte de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>a. Uso de métodos interactivos entre Estado, mercado y sociedad</li> <li>b. Desarrollo de intervenciones que permitan la sistematización de aprendizajes y resultados</li> <li>c. Las acciones construidas están más enfocadas en las soluciones que en los problemas</li> </ul>

	la implementación de políticas	identificados
--	--------------------------------	---------------

Elaboración propia con base en Meny & Thoenig (1992)

Como se plantea en el cuadro N° 3 la implementación es una etapa en donde se determinan qué estructuras gubernamentales son las más apropiados para impulsar una acción pública, cuáles son modelos de gestión, los recursos, y tiempos más apropiados. La implementación es una convergencia de directrices de política y de agendas operativas, en suma, es un momento del ciclo de las políticas en donde se persiguen objetivos, resultados e impactos deseados (Lozano, 2007).

En el contexto latinoamericano las tendencias en los procesos de formulación<sup>71</sup> e implementación de políticas públicas se caracterizan según Oslak (2017) por:

- a) Una visión presentista del Estado ante las dificultades administrativas y ciudadanas para construir una memoria (presente y pasado) de lo público.
- b) Los efectos deseados y no deseados que se generan con la implementación de una política pública.
- c) La particular forma de orientar la construcción de una administración pública más vertical que horizontal en el manejo de los asuntos públicos.
- d) La ausencia de mecanismos de control social que permitan mayores niveles de *accountability* sobre los recursos públicos.

Los estudios sobre la implementación de políticas públicas se han concentrado desde el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas en las fallas analíticas, decisionales, financieras, y administrativas de la implementación (Pardo, et al, 2018). Los

---

<sup>71</sup> Unas de las principales fallas de la implementación de políticas obedece a problemas de diseño, una tarea que implica la articulación del ciclo de las políticas, pero también la búsqueda de una coherencia interna (identificación de los problemas centrales de las políticas) y externa de las políticas, relacionada con la combinación de varias políticas con objetivos comunes (Cejudo & Michel, 2016).

análisis<sup>72</sup> que fueron centrados en las fallas de la implementación de políticas públicas, no lograron dar respuesta a los procesos de transformación permanente de la sociedad y de sus instituciones, tal como sucede en la realidad latinoamericana.

Los análisis tampoco aportan mayores respuestas sobre la transformación de la administración pública en los componentes de gestión, profesionalización, y prácticas de los funcionarios públicos encargados de la puesta en marcha de las políticas públicas. Las perspectivas, no han profundizado en el trabajo diario de quienes asumen la responsabilidad de implementar la acción, en comparar los programas de implementación, y en las alteraciones o consecuencias de decisiones autoritarias en la acción pública, así como la búsqueda de mecanismos que eviten el endeudamiento irresponsable, la desconcentración del gobierno central a nivel local, y la eliminación, reorganización y profesionalización de la función pública (Terpstra & Havinga, 2001).

Los estudios de implementación<sup>73</sup> de políticas públicas enfatizan las posibles diferencias entre la decisión y la acción, entre la teoría y la práctica, cómo se señaló sobre las fallas de racionalidad de la acción, pero también se han construido reflexiones sobre los mecanismos de gestión, planificación y control de las políticas públicas (Pressman & Wildavsky, 1998). El diagnóstico de los factores que obstaculizan la implementación de un programa o política están relacionados con una multiplicidad de perspectivas, decisiones y participantes, vinculados con su éxito y con sus decisiones inesperadas ocurridas durante la implementación (Pressman & Wildavsky, 1998).

Las situaciones descritas plantean la necesidad de ver la implementación de políticas públicas como un proceso que implica lo siguiente: *“La política pública no es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de*

---

<sup>72</sup> Desde inicios de la década de los setenta en Estados Unidos se realizaron análisis sobre la implementación de políticas, para comprender la acción gubernamental, así como el logro los objetivos planteados, los beneficios no previstos, la falta de coordinación de las instituciones, y las fallas del proceso de un programa público (Pressman & Wildavsky, 1998).

<sup>73</sup> Los estudios de la implementación de políticas públicas han tenido el mérito de plantear dos enfoques: uno centrado en los problemas de la implementación y otro en resolver los problemas de la puesta en marcha de políticas.

*funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales”* (Aguilar, 2014: p. 107). La implementación es campo de estudio que permite descubrir los aciertos y dificultades de los aparatos de gobierno cuando deciden implementar una acción pública. Es un campo de análisis que muestra los problemas técnicos y políticos de la administración pública, así como las múltiples posibilidades de concretar las expectativas e intereses de los ciudadanos con un programa de gobierno.

Implementar una política pública también requiere evitar la generación de incentivos perversos en la administración pública, evidenciables en el aumento de la corrupción, el exceso de “papeleo y tramites” innecesarios, el clientelismo y la apropiación de lo público por parte de intereses individuales y corporativos. En contextos como Latinoamérica se han generado incentivos positivos, por ejemplo, hoy se avanza en la construcción de la política pública de cero papel, estrategia utilizada para evitar el exceso de documentación en la administración pública, y con iniciativas que buscan facilitar la transparencia y el control social de la ciudadanía usando las tecnologías de la información y la comunicación (Kelly, 2003).

Aunque existen avances y retrocesos en el campo de estudio de la implementación de políticas, lo que se observa es un escenario de incertidumbre ocasionado por la transformación de prácticas gubernamentales, sociales y mercantiles orientadas a otorgar mayor peso a la formulación de alternativas con problemas, objetivos y metas construidas desde centros de poder, sin tener en cuenta los actores locales. También se privilegia con la política social, la reducción y pérdida de centralidad del Estado en la garantía de los derechos fundamentales del ciudadano, ante la acelerada participación del mercado como proveedor de bienes y servicios sociales.

Otras características del campo de estudio se asocian a la implementación incorrecta de soluciones, un problema que obedece a la separación entre formuladores y actores de la puesta en marcha de acciones. Así mismo, se nota una incapacidad para construir diálogos cercanos a las comunidades que participan o usan las políticas públicas, lo que dificulta la

generación de procesos de cooperación entre diversas dependencias del nivel central y local de gobierno.

Recientemente cobran fuerza los estudios sobre la implementación de políticas que promueven el enfoque de burocracias a nivel de calle en México (Pardo et al; 2018), Perú (Cerna et al, 2017) y Brasil (Coelho, 2017). Una mirada que centra los esfuerzos en transformar los procesos de implementación de políticas, interviniendo los cuerpos burocráticos para hacerlos más cercanos a la ciudadana, buscando modalidades alternas de intervención social basadas en lógicas de interacción, cooperación y vínculo comunitario, afectadas por la focalización, mercantilización y eficiencia del gasto público.

Los retos que se avizoran en la implementación de políticas sociales a nivel territorial se relacionan con los siguientes factores: a) aumento de ofertas y soluciones para una diversidad de problemas relacionados con la garantía de derechos fundamentales; b) búsqueda de soluciones a problemas complejos de la sociedad, a los que se le continúan aplicando soluciones remediales, asistenciales y simples; c) construcción de políticas públicas que contemplen la diversidad y la inclusión social como alternativa, frente al aumento de exclusión social, pobreza y desigualdad social global (Barba, 2015).

### 6.3. Los modelos de implementación de políticas públicas.

Los modelos de implementación de políticas más representativos en la literatura científica de las políticas públicas están referidos según Pressman & Wildavsky (1998) a:

- a) La implementación como control: se traduce en la construcción de planes o programas orientados por objetivos, indicadores y logros que intentan cumplir con estrategias de seguimiento y evaluación.
- b) La implementación como interacción: modelo que busca la construcción de consensos y la participación de diversos actores e intereses para consensuar acuerdos mediante procesos de negociación.

- c) La implementación como evolución: busca la construcción de buenas prácticas y políticas alimentadas con procesos de sistematización de experiencias y la evaluación de acciones.
- d) Los modelos pragmáticos: buscan la operación instrumental de respuestas simples a problemas sociales complejos.
- e) La implementación con enfoque de gobernanza: una mirada que abre la posibilidad de participar en la distribución del poder y los recursos de los gobiernos en contextos de globalización económica y agudización de las desigualdades sociales.

En el campo de las políticas sociales los modelos de implementación se acercan a la idea de construir un proceso de “ensamblado”, donde convergen elementos cognitivos, estratégicos, e instrumentales, que permiten concretar los propósitos e intereses de los actores vinculados a la acción pública. Es un proceso que implica mayores niveles de especialización, autonomía, participación y capacitación de los funcionarios, así como nuevas jerarquías y roles en la construcción de soluciones públicas con actores de la sociedad y el mercado.

Aunque no existe la implementación perfecta (Pressman & Wildavsky, 1998; Lahera, 2005), se observa la necesidad de promover un mejoramiento continuo en los procesos de implementación de políticas públicas sin cambios abruptos, orientados por las necesidades específicas de la población, buscando la participación ciudadana y el control social, para demostrar que con la ciudadanía se pueden conseguir resultados. También se requiere restablecer o construir la confianza entre los diversos actores involucrados en la solución de los problemas públicos, en asumir que existen procesos de colaboración facilitadores de una mayor eficacia en la puesta en marcha de las acciones, reconociendo que con frecuencia existe un optimismo exagerado sobre las políticas, programas y proyectos formulados, que no poseen los recursos financieros, técnicos y materiales suficientes.

Otro de los aspectos a tener en cuenta en los procesos de implementación de políticas está relacionado con la adaptación de las políticas sociales desde el orden central de gobierno a los contextos regional y local. La implementación está cargada de documentos

gubernamentales y leyes, elaborados para dar orientación a las políticas públicas. Sin embargo, no se muestran los conflictos de interés entre los actores, las ambigüedades de los participantes, el comportamiento discrecional de gobernantes y burócratas, o las dificultades e imprevistos presentes en los procesos de implementación de políticas.

#### 6.4. La implementación de políticas en el nivel territorial, la brecha entre la implementación de políticas globales y locales.

Los procesos de transformación social generados durante el siglo XX y lo corrido del siglo XXI se caracterizan por la novedad y su dimensión global, en términos de espacialidad (Fazio, 2007). Cambios de la internacionalización del mundo, y de nuevas formas de interacción social, que no pueden ser explicadas por una sola disciplina o campo del conocimiento. Lo que se observa en la actualidad es una variedad de transformaciones de tipo político, económico y social, enrevesadamente simultáneas, explicables desde múltiples disciplinas o campos de conocimiento.

La globalización ocurre con múltiples temporalidades, en varios espacios nacionales (global – local) y con fuertes procesos de intensificación de hechos y sucesos que en ocasiones no guardan linealidad o direccionalidad. En tal escenario, la globalización se constituye en un gran desafío para las ciencias sociales: la comprensión de una compleja red de acontecimientos y entrecruzamientos propios de una contextualidad histórico-social que genera cambios en términos de la noción de Estado, de la sustitución de lo universal por lo global, y del espacio tiempo presente de la sociedad contemporánea (Fazio Vengoa, 2004).

El término globalización según Fazio (2007) comenzó a popularizarse en la década de los ochenta, bajo la premisa de ser un concepto provocador en las ciencias sociales. En las primeras apariciones el concepto fue utilizado por la economía, con el propósito de explicar el aumento de intercambios mercantiles en el orden mundial, en contextos académicos como el francés, el concepto fue acuñado como mundialización. Debido a su utilización

transdisciplinar su significado se hizo polisémico, y es utilizado para entender la variedad de cambios, hechos y sucesos de carácter global.

Las principales aproximaciones conceptuales sobre el significado de la globalización que proponen autores como Fazio (2007), centran el análisis en:

- a) Identificar la globalización como internacionalización, para destacar el proceso de intercambio de mercancías, capitales, personas e ideas del presente.
- b) Asimilar la globalización con liberalización o eliminación de restricciones de los estados en materia de impuestos, barreras arancelarias e intercambios mercantiles de los países.
- c) Identificar la globalización como sinónimo de universalización de las culturas, objetos y experiencias de los actores.
- d) Equiparar la globalización con la occidentalización o norteamericanización de la sociedad.
- e) Considerar que la globalización es una nueva forma de desterritorialización o reconfiguración de la geografía debido a transformación de las relaciones sociales y territoriales del tiempo presente (Fazio, 2007).

Las taxonomías ayudan al entendimiento de los cambios de las políticas sociales en un acelerado proceso de globalización e internacionalización de lo social; aunque ellas sean viejas prácticas. La integración y desintegración social son características de la globalización. Existen dinámicas globales; que han aumentado los procesos de mercantilización de la cuestión social, así como la desterritorialización o supraterritorialización.

En suma, lo que se requiere entender, es el fenómeno de la globalización de una manera multifacética, como transformación socio-histórica, que genera nuevos problemas globales y locales, como el aumento de la pobreza, la desigualdad social y los conflictos ambientales. Problemas que aquejan el mundo presente y son relativos a la nueva cuestión social, caracterizada por la reconfiguración del papel del estado. También por la emergencia de nuevos actores y demandas de la sociedad civil, así como por una gran



influencia de agentes económicos transnacionales en la prestación de bienes y servicios públicos.

En consecuencia, los cambios propiciados por la globalización aportan a repensar el referencial global de las políticas sociales, caracterizados por:

- a) Una creciente aplicación de políticas neoliberales que han mercantilizado lo público y adquirido un carácter más administrativo que normativo.
- b) El aumento de políticas sociales que promueven la transferencia condicionada de políticas desde ordenes globales a espacios locales sin promover mayores niveles de participación ciudadana.
- c) La demanda de una nueva configuración del Estado–Nación, que aglutine a grupos sociales que buscan la cohesión social a partir del reconocimiento de sus diversidades étnicas, sexuales y de género.
- d) Un limitado papel del estado como garante del bienestar general y la justicia redistributiva en la sociedad.
- e) Uso de marcos de referencia compartidos que promueven la integración de políticas nacionales a órdenes internacionales, implementando acciones de forma acrítica o con pequeñas variaciones solicitadas o exigidas por actores locales.

Construir conocimiento sobre la implementación de políticas sociales en Colombia, implica repensar el proceso de producción de conocimiento científico y no científico que se ha utilizado para identificar lo que une y separa el territorio desde un enfoque crítico. Lo que se avizora como reto, es el trabajo de traducción intercultural que identifica y/o traduce los problemas de la cuestión social moderna, en sociedades que están cimentadas en los territorios, que son capaces de reinventarse, pero que se enfrentan al aumento de los problemas relativos a la incapacidad de los gobiernos y el mercado para garantizar derechos fundamentales y bienestar social (Muller, 2006).

A nivel territorial los marcos cognitivos de los actores (mediadores e intermediarios) vinculados a la implementación de políticas sociales son inestables en la actualidad. Lo que implica tener en cuenta que las sociedades y sus formas de organización social (Estado,

mercado y sociedad), están abocados a un vaciamiento del Estado por arriba, atribuible a diversos fenómenos de la globalización, asociados con la invisibilización de las desigualdades sociales, aumento de movimientos migratorios, mayor conflictividad ambiental y declive del bienestar (Beck, 2004; Piketty, 2014), y por abajo, a la territorialización y descentralización de las políticas sociales, lo que refleja la cristalización de diversas formas de interconexión y relación social, de luchas sociales y formas de organización societal en las que los estados están implicados para mantener la cohesión social (Jessop, 2014).

#### 6.5. El análisis de políticas sociales desde un enfoque cualitativo

El análisis de la política social implica la utilización de enfoques que integren los conocimientos de varias disciplinas (ciencia política, sociología, psicología y economía). El estudio rebasa los límites del conocimiento especializado y pone en evidencia la necesidad de abrir las barreras disciplinarias que imponen reduccionismos del conocimiento social que sustenta sus argumentos en la especialización de saberes para el análisis de la realidad (Osorio, 2008).

Uno de los problemas que enfrentan los investigadores sociales está relacionado con la capacidad e incapacidad para analizar la realidad social en su totalidad, exigencia que invita a concebir y avanzar en la construcción de marcos teóricos y enfoques metodológicos de carácter integral, holístico y sistémico que describen y entienden las contradicciones presentes en la realidad social (Wallerstein, 1998).

Para avanzar en una perspectiva transdisciplinar se construyó una estrategia de investigación fundamentada en la triangulación de teorías, métodos, técnicas, datos y fuentes, con un proceso de validación, ensanchamiento y visión holística del objeto de estudio (Vera & Villalón, 2005; Arias, 2009). La triangulación construida integra epistemológicamente varias disciplinas del conocimiento (ciencia política, ciencias administrativas, y las humanidades); teorías y marcos conceptuales (teorías de la justicia

social, del Bienestar y los modelos de análisis e implementación de política pública); técnicas de investigación cualitativa (análisis de documentos públicos y entrevistas), con el propósito de analizar y profundizar de forma retrospectiva las políticas sociales.

Se analizan las políticas sociales para ofrecer datos, evidencias y argumentos para dar cuenta del conjunto de intervenciones del Estado desde una perspectiva constructivista y territorial. Se interroga el predominio de una visión centralizada y clientelar en la formulación e implementación de políticas sociales en los territorios, así como las limitaciones y alcances de los procesos de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas en el ámbito local.

El paradigma utilizado en la presente investigación es constructivista<sup>74</sup>. Las posturas constructivistas se respaldan en la idea de que las realidades sociales son múltiples, conflictivas y aprehensibles; realidades producto del intelecto humano, cambiables a medida que sus constructores están más informados.

Desde la perspectiva epistemológica constructivista se considera que las realidades humanas son socialmente construidas, que la realidad objetiva en ocasiones no es accesible a los investigadores, dado que cada individuo construye su realidad de forma diferencial (Berger & Luckmann, 1968). Con tal perspectiva se busca apartarse de aquellas miradas o posturas demasiado tecnicistas, economicistas o instrumentales, tendientes a practicar el análisis de políticas públicas desde una lógica secuencial y positivista. Se aboga por la comprensión de las ideas, experiencias y los factores cognitivos presentes en la acción pública, las cuales, tienen un rol importante en la construcción de las políticas públicas (Sabatier, 2007).

Se realiza una traducción de los problemas de la cuestión social moderna, que aluden a una articulación de prácticas, discursos, imaginarios y conceptualizaciones teóricas utilizadas para definir un problema de intervención pública, es decir, problemas de

---

<sup>74</sup> El paradigma constructivista permite aproximarse a las ideas, los discursos y los significados como una unidad de análisis; se usa para estudiar las decisiones, los rumbos de acción e interacción entre actores, como piezas claves del enfoque relacional de las políticas públicas (Cejudo, 2010).

los que se ocupa la política social (Barba, 2010). La cuestión social se caracteriza en el siglo XXI por el aumento de los problemas relativos a la incapacidad de los gobiernos y el mercado para garantizar los derechos y el bienestar ciudadano en sociedades caracterizadas por un incremento de los fenómenos de pobreza y desigualdad estructural.

La perspectiva constructivista permite observar que los procesos de lucha generan situaciones de confrontación, conflicto y convivencia social, que demandan nuevas instituciones y cambios civilizatorios que admitan desmercantilizar, democratizar y descolonizar las sociedades. Los conflictos sociales, no solo tienen un matiz político, las movilizaciones y protestas sociales poseen un tinte cultural, ambiental y reivindicativo en el que se involucran intereses, poderes y emociones (Melucci, 2002).

Las luchas en contextos de desigualdad social se orientan a la refundación del Estado en lo regional y local, buscan ir más allá de la institucionalidad construida, caracterizada por el perfeccionamiento y masificación de lógicas asistenciales que coexisten bajo la retórica de focalizar derechos sociales con políticas de protección social. Se requieren propuestas emergentes, civilizatorias e interculturales, que faciliten el encuentro de diversos símbolos, actores y mentalidades culturales presentes en la sociedad colombiana.

#### 6.6. El marco para el análisis de la política social

La compleja realidad que abordan los analistas, investigadores y evaluadores de las políticas públicas en Colombia, tiene como trasfondo los problemas estructurales de la violencia, la pobreza, y las múltiples formas de exclusión social; lo que se observa es la existencia de múltiples formas de exclusión social, relacionadas con limitaciones institucionales para la garantía de los derechos fundamentales, el reconocimiento de las diversidades sexuales, étnicas y de género, así como el desarrollo de políticas públicas que faciliten la visibilización e inclusión de grupos socialmente vulnerados.

Un marco analítico es un enfoque, una mirada, que parte del dialogo entre paradigmas, teorías, y metodologías exploratorias, descriptivas, explicativas y correlacionales. Se constituye en una mirada que amerita el uso de paradigmas, teorías y marcos de análisis para interrogar e interpretar la realidad. La política social como unidad teórica y empírica debe ser analizada diferencialmente y con el particular cuidado que merecen los problemas sociales, ante la imposibilidad de aproximarse a la totalidad y complejidad de lo social, en el que se construyen las políticas públicas (Osorio, 2001).

Es importante identificar el estilo (camino) de análisis que más se acerca a los intereses y posturas del investigador<sup>75</sup>, así como a las demandas del contexto y los actores que se desean estudiar. Para el presente estudio en particular, el *policy analysis* es entendido como un “*método de producción y de uso de conocimientos en “acción” para resolver problemas públicos*” (Zittoun, 2016: p. 4). Se refuerza el concepto, cuando se argumenta que el análisis de políticas públicas está supeditado al método, es decir, “*a las formas de razonar, de conducir las ideas y vueltas entre cuestiones generales y temas específicos, entre los problemas y los hechos*” (Meny & Thoenig, 1992: p. 85). Por ello, la identificación de un método proporciona al analista una estrategia de acción para mostrar las distorsiones, conflictos, y tensiones que aparecen cuando interactúan diversos actores (Estado, mercado y sociedad) en la puesta en marcha de las políticas públicas (Guerrero, 1994; Merino & Cejudo, 2010).

El análisis es un método que permite la utilización de múltiples marcos<sup>76</sup> de argumentación e investigación de diversas disciplinas como la ciencia política (método comparado), la sociología (análisis documental), la antropología (etnografía), y la psicología (modelos cognitivos) entre las más destacadas. Análisis que se pueden orientar a

---

<sup>75</sup> Las posturas investigativas implican una posición comprometida por la justicia social y el Bienestar social, pero sin asumir a priori sesgos o valoraciones sobre los sujetos participantes de la investigación. Se buscará así identificar todas las alternativas y consecuencias posibles relacionadas con la implementación de políticas públicas sociales en el Valle del Cauca en el periodo 2005-2015.

<sup>76</sup> Los analistas de política pública utilizan múltiples marcos explicativos que combinan diferentes teorías, inspiradas en perspectivas paradigmáticas (Vargas, et al, 2007).

producir información y conocimiento acerca de contextos socio-políticos particulares, sobre políticas sociales<sup>77</sup> en el Valle del Cauca.

El análisis de políticas públicas puede ser caracterizado por:

- El perfeccionamiento de una caja de herramientas orientada por enfoques teóricos y metodológicos articulados, más que por innovaciones técnicas (Meny & Thoenig, 1992).
- Realizar una aproximación a la comprensión de la política como conflicto, como confrontación de intereses, pero orientada hacia las comunidades (Torgerson, 1999).
- La oportunidad de realizar análisis de variables sociales, jurídicas, institucionales, y económicas relacionadas con las políticas y fenómenos sociales como exclusión, pobreza y la desigualdad social en el orden territorial.
- El uso de métodos de investigación social de corte cualitativo, que, al ser rigurosamente aplicados, facilitan la validez, confiabilidad, credibilidad en la presentación de los hallazgos de investigación en un futuro.
- El uso de software para el análisis cualitativo de documentos públicos que construyen una argumentación particular (institucional), que mezcla los discursos, lenguajes y los hechos que no han sido lo suficientemente interpretados (White, 2013).

En síntesis, el análisis de políticas públicas está compuesto por una diversidad de disciplinas, teorías, métodos, y técnicas de investigación social que articulan conceptualizaciones y datos empíricos (Parsons, 2010). El análisis de política pública es una actividad científica<sup>78</sup> que facilita la descripción y reflexión de una política pública en

---

<sup>77</sup> Políticas públicas que se caracterizan por construir alternativas frente a problemas complejos y dinámicos de la realidad social, los cuales requieren una concepción referida a las personas y no a los objetos y mercancías, desde una perspectiva de las oportunidades, capacidades y libertades de los sujetos (Sen, Justice: Means versus freedoms, 1990).

<sup>78</sup> Otros autores como Roth (2010), plantean que “el trabajo del analista de políticas públicas está orientado por valores (la dignidad humana), y tiene una clara pretensión de formación e ilustración para una ciudadanía (más) deliberante” (2010: p. 25).

particular, interrogando los problemas públicos, las demandas de los ciudadanos, el origen y contenidos de la acción pública, los intereses de los tomadores de decisiones, y las consecuencias de decisiones en términos de resultados e impacto.

La literatura existente sobre la teorización de las políticas públicas (Sabatier, 2007; Parsons, 2010; Roth, 2014), reconoce la existencia de una multiplicidad de enfoques, unos centrados en la lógica positivista de concebir los fenómenos y hechos sociales desde el ejercicio de “expertos” y conocedores de las políticas públicas, otros orientados a plantear preguntas y explicaciones de la realidad, describiendo las tramas de sentido de la acción humana; y las miradas que abordan el entendimiento de la participación y recuperación de la voz de los actores vinculados a las políticas públicas, que se mostrarán de manera más detallada a continuación.

#### 6.7. Tipos de análisis de política pública

El análisis de política pública se estructura a partir de diversos marcos teóricos, propósitos estratégicos y mediante la producción de evidencias y argumentos para el debate público (Mériaux, 1995; Majone, 2005). Es un método que plantea la realización de un ejercicio teórico–metodológico basado en la racionalidad científica y en la producción de evidencias sobre conflictos, intereses, actores y negociaciones, inmersos en las políticas públicas. Una descripción precisa de los enfoques de análisis más utilizados es:

- Los que abordan las políticas públicas de forma secuencial, marco clásico que propone la observación y reflexión de fases o etapas<sup>79</sup> en que se divide el proceso de política pública (Pressman & Wildavsky, 1998).
- El cognitivo que apunta a interpretar las estructuras de significado (ideas y mapas mentales) de los actores de la acción pública (Muller, 2000).

---

<sup>79</sup> Las fases por lo general se plantean en el siguiente orden: construcción de la agenda, formulación, decisión o legitimación, implementación y evaluación.

- Los enfoques de elección racional derivados de la economía y la teoría de las decisiones, que se ocupan de analizar el comportamiento y desarrollo del mercado en la sociedad (Parsons, 2010).
- Los enfoques que realizan una explicación de los desarrollos institucionales, las estructuras burocráticas, y los acuerdos institucionales (Ostrom, 2000).
- Los modelos interactivos o múltiples, buscan describir y reflexionar sobre los problemas, las soluciones y los mediadores que participan en la construcción de políticas públicas (Sabatier, 2007 & Muller, 2006).
- Los pluralistas y elitistas que analizan el poder y su distribución entre elites y grupos que participan en la formulación e implementación de políticas públicas (Parsons, 2010).
- Los que examinan los discursos presentes en las políticas públicas en cuanto a las ideas, el lenguaje y su comunicación (Majone, 2005).
- De redes, o de red de actores vinculados a los procesos de formulación e implementación de políticas públicas (Zornoza, 2010). Que abordan el papel de los actores estatales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) en la construcción políticas públicas.
- Narrativos de política pública, identifican narrativas y discursos hegemónicos del régimen político y sus transformaciones (Fischer & Gottweies, 2012).
- El método comparativo que muestra las diferencias y semejanzas de las medidas que realizan los gobiernos, las instituciones o los intereses de sectores organizados de la sociedad civil (Parsons, 2010).
- El pragmático que privilegia la descripción concreta de actividades que realizan los actores sociales para mantener o transformar una acción pública (Zittoun, 2016).
- El estudio de los instrumentos públicos, instrumentos que utiliza el Estado, el mercado y la sociedad para lograr propósitos estratégicos (Howlett, 1991).

Las aportaciones de los enfoques descritos sirven para fortalecer la teorización de las políticas públicas. Según Aguilar (2010) en las últimas décadas, las miradas analíticas



avanzan en lo siguiente: a) equilibrar la racionalidad y la política, frente a problemas complejos de investigación, b) mejorar las teorías existentes sobre el análisis de políticas públicas, y c) fortalecer a través de estudios empíricos los procesos de gestión y administración de lo público, la participación y gobernanza entre actores, y reflexionar y ofrecer razones para el estudio de las políticas públicas.

El principal reto en el campo del análisis de políticas públicas consiste en mejorar las teorías y enfoques para el desarrollo de programas y ejercicios de investigación que generen aportaciones teóricas de realidades empíricas. Avanzar en la teorización de las políticas públicas permite una mayor información sobre los fenómenos sociales, conocimiento que sirve para la defensa o crítica de las políticas públicas objeto de estudio.

#### 6.8. Enfoques de análisis utilizados

El marco de análisis construido para el entendimiento de los procesos de formulación e implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en el Valle del Cauca<sup>80</sup> es el análisis cognitivo de política pública, aportando a una visión depurada y con fundamento empírico de las políticas sociales a nivel territorial (Parsons, 2010). Enfoque que enfatiza en la importancia de las ideas y representaciones sociales en la acción estatal, es una forma de explicar determinadas prácticas y comportamientos de actores sociales en la dinámica social (Surel, 2000). Las ideas y representaciones sociales construyen un sentido o “conciencia colectiva”, que produce argumentos, creencias y valores que permiten defender, contradecir o negar una política pública.

El enfoque de análisis cognitivo profundiza en las configuraciones de sentido, en las visiones compartidas que los actores sociales (mediadores e intermediarios) construyen

---

<sup>80</sup> Como ya se mencionó, las políticas escogidas para realizar el análisis fueron: a) la política de envejecimiento y vejez, acción pública que se caracteriza por impulsar acciones de tipo curativo-asistencial; b) la política de superación de la pobreza extrema, que promueve un enfoque de protección social; c) la política para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, que promueve la inclusión social.

durante el proceso de agenciamiento de las políticas públicas. La dimensión cognitiva se define como el proceso de elaboración y producción de creencias compartidas de los actores en el terreno público, es la forma como se enfrentan, ajustan y solucionan los problemas públicos, son visiones o interpretaciones de una sociedad que “circunscriben normativamente lo que es posible en una sociedad dada” (Puello, 2007: 89).

Es una visión de las políticas públicas como campo de estudio de ideas, representaciones, experiencias y valores que se tienen de la evolución de una sociedad, es decir, la puesta en marcha de un **análisis cognitivo**<sup>81</sup> (Jobert & Muller, 1987; Surel, 2000; Sabatier & Schlage, 2000; Muller, 2006; Puello, 2007; Holguín, 2017; Ramírez, 2019). En tal perspectiva, Finlayson (2007) señala que es necesario implementar métodos cognitivos para el análisis de políticas públicas, que permitan reflexionar sobre las ideas, las creencias y los significados de la acción pública. Afirma que es necesario identificar los argumentos que tienen los tomadores de decisión, así como las respuestas de los hacedores de política pública cuando ofrecen alternativas a las demandas ciudadanas.

El enfoque de análisis cognitivo asume que las ideas, los valores y las normas son el núcleo central de la acción pública, “mapas mentales” percibidos y construidos por los diversos actores sociales (Muller, 2006). Las imágenes construidas de la realidad son cambiantes, tanto para los formuladores como para los implementadores de políticas públicas, el analista puede ofrecer un acercamiento cognitivo a la comprensión de las múltiples representaciones teóricas y empíricas de la realidad estudiada, así mismo puede proponer unas recomendaciones para el momento histórico analizado (Cairney & Weible, 2017).

A manera de síntesis de las perspectivas cognitivas de análisis

- Acuden a orientaciones positivistas para señalar la importancia de las ideas en la acción pública (Jobert & Muller, 1987; Sabatier & Schlage, 2000);

---

<sup>81</sup> Es un enfoque que posee una amplia trayectoria en los estudios politológicos, pero que toma prestado de las ciencias cognitivas, sus teorías y conceptos para explicar algunas funciones de análisis (Gouint & Harguindéguy, 2007).

- Buscan integrar el análisis cognitivo de políticas públicas con métodos de investigación social contruidos por las ciencias sociales (Majone, 1989);
- Muestran que la acción pública se organiza a partir de marcos conceptuales que son contruidos por los actores sociales, gubernamentales y económicos (Muller, Las políticas públicas, 2006).
- Articulan marcos de análisis que ofrecen pistas sobre la acción pública, el referencial, las coaliciones y paradigmas (Socarras, 2007);
- Promueven la construcción de referenciales al final del proceso de análisis cognitivo, como alternativa identificatoria y reflexiva sobre las imágenes o representaciones que se construyen de una política pública (Gouint & Harguindéguy, 2007).

Los desarrollos teóricos del análisis cognitivo contribuyen, como lo plantea Sabatier (2007), a la observación de vacíos y fortalezas teóricas de la acción pública. Es un enfoque interdisciplinario que permite repensar “la caja negra” de la racionalidad científica, trabajando sobre ideas, imágenes y creencias de quienes formulan e implementan políticas públicas (Gouint & Harguindéguy, 2007).

A manera de síntesis un cuadro con los elementos centrales del enfoque:

Cuadro 4. Lo cognitivo en las políticas públicas

<b>FUNCIONES</b>	<b>TIPO DE ÉNFASIS</b>	<b>TIPO DE ACCIONES</b>
Cognitiva	Ideas	De los actores.
Normativa	Imágenes	Construidas en las estrategias trazadas.
Instrumental	Creencias	En los recursos utilizados
	Experiencias	
	Valores	
	Significados	

Fuente: elaboración propia.

Para el estudio se utilizó el método de análisis cognitivo, una estrategia explicativa de los supuestos teórico-conceptuales construidos durante la formulación y puesta en marcha de las políticas sociales en su interacción discursiva. Al mismo tiempo, se muestra el papel de los actores en la construcción de estrategias de acción y los recursos que fueron utilizados por los responsables de la política, como por los ciudadanos (Muller, 2006). El estudio muestra que los actores participantes de la política social en el orden territorial, movilizan ideas y experiencias “relativamente estables”, mapas mentales a través de los cuales los sujetos vinculados perciben y enfrentan los problemas, “eliminando algunos elementos y seleccionando otros” (Muller, 2006: p. 96).

En términos de política social los nuevos paradigmas se basan en los conceptos de riesgo social, vulnerabilidad y focalización. El riesgo social es asociado con la idea de que todas las personas están expuestas a múltiples riesgos del entorno: terremotos, inundaciones y enfermedades; el desempleo, la violencia o la guerra. La vulnerabilidad, se refiere a la posibilidad que tienen los sujetos o comunidades de prever o enfrentarse a las contingencias del entorno como: fallecimientos, problemas de salud, pobreza por pérdidas de ingreso o incapacidad de generar ingresos (Ortíz & Díaz, 2018). La focalización del gasto social en sectores pobres o empobrecidos, es un mecanismo utilizado para organizar una fila o estado de partidor; desde los más necesitados y vulnerables hasta los que se encuentran en mejores condiciones, con el fin de orientar el gasto a los que más necesitan; el más “pobre” recibe primero y el más “próspero” recibe de último.

Los anteriores conceptos se constituyen en los marcos de referencia de la política social contemporánea, implementada de forma acrítica e instrumental, una mirada que ha creado un lenguaje de política social, orientado a la entrega de subsidios compensatorios a ciudadanos “pobres” que requieren bienestar “material”, y no sistemas de aseguramiento que permitan la garantía de unas condiciones mínimas de bienestar colectivo ofrecidas por el Estado (Luhmann, 1997).

La utilización del enfoque cognitivo en la investigación, permite abordar los problemas de la implementación de políticas sociales, fenómenos que revelan un cambio de paradigma asociado con la amplificación del asistencialismo de mercado que se puede caracterizar por:

- Dificultades para “adaptar y/o promover” marcos conceptuales que buscan la consecución de la justicia y el bienestar social, con políticas sociales de orientación mercantil.
- Precariedad del régimen político e institucional para construir soluciones innovadoras a los problemas de desigualdad, pobreza y violencia de carácter estructural.
- Aumento de intermediarios y/o mediadores de los problemas sociales, orientados por lógicas transaccionales y mercantiles de la política social en Colombia, más que por consolidar un Estado social de derecho.
- Nuevas visiones de mundo, en las que se incorporan un conjunto de conceptos, normas y valores de función cognitiva y normativa en las políticas sociales, acciones públicas que en muchas ocasiones se transfieren desde los centros poder al orden local.

El instrumento metodológico utilizado para analizar el papel de las ideas y conceptos construidos en las políticas sociales fue el análisis cualitativo de contenido<sup>82</sup>. Se seleccionaron documentos institucionales que son producidos por organismos gubernamentales de carácter descriptivo y normativo. Como se mencionará en el apartado metodológico, fue utilizado el software Nvivo para el análisis y “medición” de los cambios conceptuales producidos en los enfoques de asistencia, protección e inclusión social en el ámbito territorial-local.

Se realizó un análisis del núcleo duro de las políticas sociales seleccionadas, es decir, de los valores y axiomas arraigados (poco negociables) de una sociedad como la defensa de

---

<sup>82</sup> Es una estrategia de investigación que permite la descripción y sistematización (codificación) de textos gubernamentales con base en unas categorías analíticas definidas por el investigador (Isaza, 2017).

los derechos humanos y la justicia social (Estévez & Esper, 2008). También se analizó el papel de los actores vinculados al proceso de formulación e implementación de políticas sociales (mediadores e intermediarios), así como los programas, proyectos e instrumentos utilizados para concretar la acción gubernativa en el ámbito local.

Como ya se planteó, el énfasis del análisis cognitivo de política pública es la descripción y reflexión de las ideas y mapas mentales construidos por los actores (Muller, 2006). Las tipologías más desarrolladas del análisis cognitivo son *los paradigmas, el advocacy coaliti3n y referenciales*. Los primeros fueron inspirados por Peter Hall, para mostrar las concepciones y prop3sitos generales que guían las políticas públicas. La siguiente perspectiva fue propuesta por Paul A. Sabatier denominadas *Advocacy coaliti3n o coaliciones promotoras*, orientadas a ver como el conjunto de actores sociales, públicos y privados comparten un sistema de creencias, para tratar de influir en las decisiones gubernamentales. El tercer enfoque es el análisis cognitivo por *referenciales*, que consiste en: “construir una representaci3n, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a la imagen cognitiva que los actores van a organizar su percepci3n del sistema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acci3n” (Muller, 2006: 98).

Para el análisis de las transformaciones de la política social se hizo énfasis en el **enfoque referencial**, que corresponde esencialmente a la visi3n que tiene el analista sobre el sector (Meny & Thoenig, 1992), en este caso, las políticas de asistencia, protecci3n e inclusi3n social en el Valle del Cauca<sup>83</sup>. Es un enfoque orientado a describir y reflexionar sobre las ideas, los conceptos y los actores que participan de las políticas públicas, sirve para analizar la racionalidad de los actores en los procesos decisionales, los cambios en las estructuras del gobierno en sus diferentes niveles (central, regional y local), e interrogar las

---

<sup>83</sup> Un departamento caracterizado por mayores niveles de concentraci3n de la riqueza y la tierra en pocas manos en Colombia, por la tercerizaci3n del mercado laboral, el debilitamiento de proyectos colectivos y de inversi3n en capital humano; limitaciones de la institucionalidad pública y privada regional que impiden garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos (Ortíz & Uribe, 2007).

relaciones estables, horizontales y descentralizadas construidas por la red de actores, foros y comunidades políticas, involucrados en las políticas públicas (Muller, 2006; Holguín, 2017).

Según Jobert & Muller (1987) el marco referencial se puede descomponer en tres elementos:

- a) *Referencial global*, “es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2006: p. 100). Es un conjunto de valores en conflicto que permiten identificar y delimitar las representaciones de una sociedad en una temporalidad particular. Según Muller (2006) desde la década de los ochenta del siglo pasado el referencial global se organiza sobre los principios neoliberales del mercado (*referencial de mercado*), como estrategia ofensiva del capital que se materializa mediante un conjunto de programas de políticas públicas sociales y económicas orientadas a la sujeción y subordinación del Estado y las sociedades, al mercado (Puello, 2014).
- b) *Referencial sectorial* “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” (Muller, 2006:104). Su principal característica es delimitar las fronteras del sector, es una imagen o percepción imperfecta y conflictiva que poseen los diversos actores de la política, mediadores e intermediarios que decodifican y recodifican las políticas y programas, generando su propia definición.
- c) La integración entre lo sectorial y lo global<sup>84</sup> como resultado de procesos complejos de mediación y concertación social entre diferentes sectores que articulan lo global y lo sectorial.

---

<sup>84</sup> En la política social colombiana predomina un referencial global asistencial y mercantil transferido desde centros poder a ordenes locales.

Cuadro 5. Los elementos que articulan el referencial de política pública son:

<b>Valores</b>	Representaciones fundamentales del bien y el mal, lo deseable y lo descartable (la justicia y las injusticias)
<b>Normas</b>	Diferencia entre lo real percibido y real deseado, como principio de acción social
<b>Algoritmos</b>	Relaciones causales que expresan una teoría de la acción (relaciones causales de los fenómenos sociales)
<b>Imágenes</b>	Vectores implícitos de valores, normas y algoritmos (la significación que se realiza de los hechos)

Fuente: (Muller, 2010).

Los enfoques referenciales han sido utilizados para el análisis de políticas sociales en Colombia, se destacan los estudios realizados sobre la política pública de educación indígena, desplazamiento forzado y pobreza (Galeano, 2013; Holguín, 2017; Ávila, 2018). Sin embargo, para este trabajo se analiza la imagen cognitiva-normativa que se construye como referencial en los procesos de implementación de políticas sociales. Un referencial en el que participan diversas fuerzas (estatales, sociales y mercantiles), que se constituyen en “mediadores o actores” partícipes de políticas sociales, impulsores, decodificadores o adaptadores de las políticas públicas formuladas desde centros de poder, e implementadas por una compleja red de actores (intermediarios) del orden nacional, regional y local en el Valle del Cauca.

Los mediadores son agentes y grupos en competición que pueden manipular “las ideas, las creencias y las visiones del mundo” aunque no tengan un equivalente monetario u organizacional (Muller, 2006; pág. 106). La construcción de un referencial como lo plantea Muller (2006), es un proceso de toma de palabra (producción de significación) y poder que permite la estructuración de una diversidad de campos de fuerzas, luchas, liderazgos y hegemonías en las políticas públicas.

Los mediadores son los principales actores en la elaboración del referencial de política pública. Su función consiste en decodificar el referencial global sectorial, para hacerlo intelegible a los diversos actores participantes de la acción pública, y de esta forma actuar sobre normas o criterios de intervención de las políticas públicas (Jobert & Muller,



1987). Con el análisis referencial se muestra que el objetivo central de las políticas sociales no solo es resolver problemas como se plantea tradicionalmente, también existe la posibilidad de construir una interpretación de la realidad, que permita reflexionar sobre ordenes sociales renovados (Muller, 2000).

A manera de síntesis un cuadro con el marco referencial de las políticas estudiadas:  
Cuadro 6. Marco Referencial de Política Social.

<b>MARCO REFERENCIAL DE POLÍTICA SOCIAL</b>	<b>SUPUESTOS TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS</b>	<b>TRANSFORMACIONES GENERADAS</b>
<b>Asistencial</b>	Concepciones de tipo caritativo, asistencialista, y filantrópico	Impulso y expansión de servicios asistenciales con la participación de actores públicos y privados
<b>Protección (neواسistencial)</b>	Conceptualizaciones orientadas a promover la corresponsabilidad entre lo público y lo privado en el manejo de los asuntos sociales	Diseño y aplicación de programas de transferencias condicionadas (TCM) orientados bajo dispositivos asistenciales a la población pobre y vulnerable
<b>Inclusión</b>	Conceptualizaciones que promueven la justicia social y el bienestar individual y colectivo como elementos integradores de la sociedad	Adopción de políticas que promueven capacidades y oportunidades en condiciones de equidad territorial (Corredor, 2010)

Fuente: Elaboración propia.

Como se observa en el cuadro N° 6 se propone un análisis por referencial para construir una mirada sobre los enfoques (asistencia, protección neoasistencial e inclusión). El análisis por referencial permite mostrar los cambios de época, las transformaciones conceptuales de las políticas sociales, así como el papel de los mediadores (“traductores, decodificadores, hacedores, intermediarios”) en la implementación de programas y proyectos sociales. Interrogar los modelos de implementación de políticas basados en enfoques relacionales, permite reconstruir los espacios de dialogo, concertación y mediación entre actores, como mecanismo que puede empoderar la ciudadanía, frente al escepticismo existente sobre la incapacidad de los expertos y burócratas en la generación de procesos de transformación social orientados a la justicia y bienestar social (Fainstein, 2015).

Utilizar el análisis por referencial en la implementación de políticas sociales de orden territorial como el Valle del Cauca, implicó un reconocimiento de la voz de los actores sociales (burócratas profesionales, consultores, asesores, grupos y organizaciones comunitarias), de los saberes construidos en la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, basado en relaciones sociales de lucha, confrontación, negación y colaboración. Como se mencionó, se ponen en juego intereses, problemas, relaciones, demandas y reconocimientos que deben ser tramitados en el mejor de los casos a través de canales de concertación y diálogo.

El enfoque referencial es una alternativa que permite guiar el análisis de las ideas, los conceptos, valores y representaciones de los diversos actores involucrados en las políticas públicas. Se utiliza este enfoque para aproximarse a las ideas, conceptos y los significados como unidad de análisis, se toma como alternativa analítica para dar cuenta de las decisiones, los rumbos de acción e interacción realizados por los diversos actores de la política social, como piezas claves que permiten entender y explicar los marcos de referencia del proceso y contenido de las políticas públicas (Cejudo, 2010).

En suma, el análisis por referencial sirve para reflexionar sobre las transformaciones de la política social en Colombia, repensando los modelos de implementación de políticas

públicas, los cuales ya no se orientan por los supuestos de una ciudadanía pasiva y destinataria de las acciones del gobierno de turno, sino por la construcción de una *ciudadanía social* que se constituye en interlocutor, colaborador y co-autor de las soluciones generadas.

#### 6.9. El análisis cualitativo utilizado

El método cualitativo en los procesos de análisis de políticas sociales se orienta a la interpretación de las miradas, lecturas y símbolos construidos por los sujetos de la política pública. Permiten mostrar cómo han sido moldeados y adaptados los marcos conceptuales de las políticas sociales durante los inicios del siglo XXI, no sólo en su contenido, sino en su proceso de agenda, diseño, implementación y evaluación.

La utilización del enfoque cualitativo abre espacios para el análisis de los marcos conceptuales dominantes y naturalizados de la política social, que por medio de estrategias de transferencia y persuasión se han presentado a sí mismos como pertinentes e ideales para la transformación de la sociedad, creando significados compartidos que se vuelven estables, generando normas, programas de acción, expectativas, identidades y emociones (Cejudo, 2010). Se realiza una aproximación sobre contextos o perspectivas teóricas y conceptuales, como aquí se plantea. En efecto, su utilización permite la organización, sistematización e interpretación de hechos o hipótesis de un campo de conocimiento en permanente transformación, como las políticas públicas y en especial las políticas sociales en el Valle del Cauca.

Los enfoques cualitativos utilizados se caracterizan por la generación de evidencias confiables y sistemáticas sobre procesos de implementación de políticas públicas cargadas de valores, ideologías, intereses y posiciones políticas (Bracho, 2010); otra característica del enfoque es la producción de argumentos y narrativas sobre el papel de actores o mediadores “sociales e institucionales” que participan en las políticas públicas en territorios como el Valle del Cauca. También es un procedimiento que reconoce la complejidad de la

realidad social, para analizar los componentes cognitivos de la acción pública como las ideas, los valores, el sentido, la intencionalidad, la estrategia entre otros (Verd & Lozares, 2016).

Se usó el método cualitativo por su flexibilidad, transparencia (auditoria externa) y retroalimentación durante el proceso de análisis, con técnicas de recolección de información como el uso de documentos gubernamentales, entrevistas semiestructuradas, talleres de investigación. El procedimiento utilizado en la investigación fue abductivo<sup>85</sup>, articula elementos teóricos y empíricos en la dinámica investigativa. También se participó en coloquios, conferencias (universidades regionales) y talleres (con ONGs) para mostrar los resultados parciales de la investigación a públicos críticos con el fin de controvertir y aclarar los resultados preliminares de la investigación.

Lo que se busca con el uso del enfoque cualitativo es contribuir al entendimiento de los discursos (ideas y experiencias) asociados a las políticas públicas (Cejudo, 2010). Según Cejudo esta herramienta contribuye a explicar:

*“a) por qué ciertos temas se adoptan como problemas públicos y entran en la agenda gubernamental; b) cómo el discurso vinculado a un problema define las soluciones escogidas; c) cómo se construyen discursos para convencer y legitimar las decisiones, y d) cómo el discurso afecta también los procesos de implementación y evaluación de políticas”* (2010: p. 95).

El estudio interpreta como se adoptan y construyen argumentos en los procesos de implementación de políticas sociales, es decir, identifica las concepciones paradigmáticas que acompañan la implementación de políticas sociales, los discursos y justificaciones de lo social. Se analizan problemas de la implementación de políticas que intentan construir un enfoque relacional mediante la acción conjunta de actores, que en ocasiones son incapaces de anticipar o predecir todas las situaciones que operan las políticas sociales, como el rol de

---

<sup>85</sup> Con el procedimiento abductivo el investigador adapta el marco teórico de referencia a los hallazgos de la investigación, lo que implica una mayor capacidad de aprendizaje y experimentación creativa del investigador (Verd & Lozares, 2016).

los operadores que atienden las demandas de la población en términos de salud, educación, empleo, vivienda y asistencia social (Aguilar, 2014); y las dificultades de la administración pública para desplegar programas y proyectos con estructuras jerárquicas y burocráticas basadas en la lógica de mando y control (Roth, 2014).

Se profundiza en las políticas sociales del siglo XXI, en especial en el periodo 2005-2015, para repensar las diversas acciones de política social construidas en el territorio (Valle del Cauca), un escenario en donde participan una diversidad de actores políticos, sociales, económicos e institucionales con saberes, intereses, prácticas compartidas o en conflicto, un escenario que trasciende las barreras geográficas impuestas hegemónicamente desde la visión institucional. El esquema de investigación fue flexible (abductivo), con una temporalidad orientada a dar cuenta de hitos o momentos significativos de política analizada<sup>86</sup>, una dimensión temporal en donde se traslapan el pasado, presente y futuro de una sociedad (Osorio, 2001).

#### 6.10. Técnicas de recolección y procesamiento de la información

Las técnicas de recolección de información se apoyaron en primera instancia en un enfoque hermenéutico<sup>87</sup>, una mirada construida para que los textos “hablen” al momento de su interpretación (Alvarez-Gayou, 2003). En segunda instancia, se estructuró una lógica narrativa, mediante entrevistas semiestructuradas<sup>88</sup> fortaleciendo así el carácter discursivo y argumentativo de la investigación.

---

<sup>86</sup> Los hitos destacados son: El informe de avance o cumplimiento de los Objetivos de desarrollo del Milenio en Colombia (2005). Informes de desarrollo humano para el Valle del Cauca (2008), transformaciones legislativas a nivel departamental (2011), e implementación de planes departamentales de desarrollo construidos en el orden social (2015).

<sup>87</sup> La perspectiva hermenéutica de investigación ayuda a los investigadores a la interpretación de los textos y la comprensión de las conductas humanas (Alvarez-Gayou, 2003).

<sup>88</sup> Un énfasis en la idea de que las entrevistas son “una interlocución basada en la lógica de pregunta-respuesta o estímulo-respuesta que tiene como objetivo la obtención de información de carácter cualitativo.” (Verd, 2016).

En la primera parte de la investigación se realizó una revisión documental. Puntualmente se revisaron dos tipos de documentos: a) institucionales producidos por organismos gubernamentales (documentos de dominio público que reflejan de alguna manera una posición oficial); b) bases de datos (libros y revistas especializadas), utilizadas en el análisis retrospectivo de la política social en Colombia. Se realizó una mirada de carácter retrospectivo sobre las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y el Valle del Cauca durante el periodo 2005–2015. Los documentos seleccionados tienen un carácter prescriptivo y normativo, como los planes de desarrollo, los documentos CONPES-social, leyes, decretos, ordenanzas; instrumentos que dan pautas para la implementación de la política pública, textos que ofrecen criterios (conceptuales y metodológicos) a seguir en un curso de acción que muestra las intenciones gubernamentales.

El análisis interpretativo realizado a los documentos seleccionados se enfocó en: a) evidenciar los diversos argumentos y conceptualizaciones que poseen los tomadores de decisión para imponer o señalar qué tipo de acción pública se realiza de acuerdo con las necesidades materiales y simbólicas de una población (Giraldo, 2013); b) mostrar con evidencias y argumentos los cambios sociales, políticos, institucionales y económicos generados durante la puesta en marcha de políticas públicas sociales en las últimas décadas en Colombia; c) promover miradas cualitativas que permitan estructurar cursos de acción y las intenciones de actuación de los gobernantes y las sociedades en el campo de la política social.

Los documentos seleccionados para su procesamiento y análisis fueron identificados así:

- a) Autor institucional, producidos por el gobierno central o regional (Planes de desarrollo). Textos de fácil acceso y disponibilidad que se pueden encontrar en portales de gobierno, páginas web o archivos institucionales, que representan la voz oficial de una autoridad de gobierno (presidente de la república, gobernadores, alcaldes municipales).

- b) De carácter prescriptivo o normativo, leyes, decretos, ordenanzas. Instrumentos de política pública, que plantean un curso de acción o las intenciones de los diferentes gobiernos. Se utilizan los documentos CONPES<sup>89</sup>, instrumentos de política pública con un lenguaje que podría llamarse “oficial”, una manera particular de redacción, escueta, breve y adornada, de discursos y agendas internacionales y reflexiones de orden global, adaptadas o impuestas a los órdenes locales.
- c) De marcos normativos (leyes, ordenanzas y decretos), que muestran un curso de acción o una intención del gobierno para actuar sobre una problemática en particular.
- d) Informativos de los gobiernos, que se consideran “literatura gris”, informes, y reportes que realizan los funcionarios públicos, que reflejan consensos, tensiones y conflictos en los procesos de implementación de políticas, o posiciones dominantes del Estado (Isaza, 2017).

Para el procesamiento de la información documental recabada se recurrió a un análisis cualitativo de contenido, para mostrar de forma sistemática los aspectos teóricos y conceptuales centrales en las políticas analizadas (Isaza, 2017). Se identificaron y cuantificaron<sup>90</sup> los principales conceptos puestos en marcha en la acción pública. Para el análisis de los documentos institucionales se siguieron dos procesos: la codificación y la categorización de la información recabada (Delgado, 2005).

Los pasos o momentos construidos durante el proceso de análisis de la información recabada fueron los siguientes:

- a) Identificación y selección del corpus textual, un conjunto de documentos o textos susceptibles de análisis: marcos normativos (leyes y decretos), instrumentos de política pública (Documentos Conpes) y planes de desarrollo del gobierno nacional y departamental, relevantes para la investigación (Viñas, 2009).

---

<sup>89</sup> Consejo Nacional de Política Económica y Social creado por la ley 19 de 1958. Máxima autoridad de planeación y asesor del gobierno en los aspectos de desarrollo económico y social.

- b) Selección y clasificación sistemática de documentos relacionados con la formulación y puesta en marcha de políticas públicas seleccionadas, con el propósito de observar los cambios, rupturas y continuidades de políticas públicas en una línea de tiempo.
- c) Codificación y análisis documental, con unas preguntas guía: ¿Qué supuestos teóricos y conceptuales tienen las denominadas políticas de inclusión social? ¿Qué argumentos son utilizados durante la implementación de la acción pública? ¿Qué papel tienen los actores institucionales, sociales y económicos en la construcción e implementación de estas políticas? ¿Qué tipo de estrategias y acciones pueden ser consideradas como una innovación pública?

Las preguntas fueron codificadas y analizadas con la ayuda del software cualitativo: <sup>91</sup> Nvivo. Herramienta que permitió la localización, selección y evaluación de documentos gubernamentales, con los cuales se construyeron imágenes (Nubes) que muestran los conceptos más destacados en cada documento seleccionado. Se realizó una validación y triangulación de las fuentes documentales, para fortalecer la validez y confiabilidad del estudio, reconociendo que la información documental puede estar sesgada por los autores o por los propósitos que hicieron posible la producción de los documentos seleccionados (Ordóñez, 2013).

- d) Validación por triangulación <sup>92</sup> con fuentes documentales y testimoniales (entrevistas semiestructuradas). Se articuló el análisis de textos gubernamentales, con la voz de los actores vinculados en la implementación de políticas sociales a nivel territorial.
- e) Auditabilidad para que otros investigadores puedan seguir la ruta metodológica construida y puedan llegar a conclusiones parecidas (Salgado, 2007). En los anexos

---

<sup>91</sup> Se incorporaron herramientas tecnológicas derivadas de las tecnologías de la información y la comunicación, útiles cuando se trabaja con grandes cantidades de información documental.



del documento se entrega una documentación completa del registro de matrices de análisis, los reportes de codificación y nubes de los documentos construidos y la transcripción de las voces de los entrevistados.

#### 6.11. Las entrevistas semiestructuradas

Desde la perspectiva cualitativa, la entrevista no puede ser vista como un mero instrumento, sino como un proceso comunicativo de donde el investigador extrae información de la realidad, o busca construir una historia, un relato o una biografía de los sujetos investigados; un conjunto de acontecimientos asociados a la vida de los entrevistados (Alonso, 1998). La obtención de fuentes orales se constituye en una estrategia de acercamiento a la realidad social, complementaria a otras técnicas de investigación cualitativa, como la observación etnográfica o los grupos de discusión.

La entrevista es una herramienta que exige a los investigadores la escucha. Los testimonios orales permitieron escuchar las palabras, los relatos y voces de sujetos individuales, funcionarios públicos, profesionales y líderes de organizaciones sociales vinculados al estudio. La interpretación realizada es producto de una realidad social en la que es necesario contrastar, analizar y contextualizar dichos hallazgos (Della Porta, 2014).

Es necesario destacar los diversos usos y tipos de entrevista en ciencias sociales (Ibáñez, 1994), surgidos del grado de apertura o dirección de las intervenciones del entrevistador, tales como: la entrevista directa, focalizada sobre temas precisos: la entrevista con respuestas provocadas pero libres, con preguntas abiertas siguiendo un orden preciso; la entrevista con preguntas listadas y preguntas cerradas. Todas supeditadas a la pertinencia de su realización, la práctica que se tiene sobre ellas y los instrumentos que las acompañan (Alonso, 1998).

Se utilizó la entrevista semiestructurada en los temas de interés del investigador (enfoques de política social, cambios institucionales, sociales y políticos, participación en la construcción de políticas públicas; innovaciones públicas y sociales construidas). Se buscó

que los participantes presentaran un alto grado de autonomía y representatividad, para comprender los significados que le otorgan a sus prácticas de agencia y movilización social en el ambiente donde tienen lugar.

Cuadro 7. Actores gubernamentales, sociales, académicos, políticos y gremiales participantes de las entrevistas semiestructuradas

<b>ACTORES</b>	<b>TIPO DE ACTOR</b>
<b>Gubernamentales</b>	Funcionarios públicos del gobierno nacional, departamental (Secretaría de Desarrollo Social y Salud departamental) y de las Alcaldías de Santiago de Cali, Palmira, Buenaventura, Tuluá y Cartago
<b>Sociales</b>	Representantes de organizaciones sociales sin ánimo de lucro vinculadas a procesos sociales en el Valle del Cauca
<b>Políticos</b>	Representantes de partidos y movimientos políticos de la región
<b>Gremiales</b>	Representantes de Comités intergremiales de carácter local
<b>Académicos</b>	Investigadores vinculados al campo de las políticas sociales

Fuente: Elaboración propia.

Se realizaron siete (7) entrevistas semiestructuradas a diferentes actores gubernamentales de orden nacional, regional y local vinculados con la formulación e implementación de política social en el Valle del Cauca durante el 2005-2015. Igualmente se realizaron tres (3) entrevistas a representantes de organizaciones sociales que participaron de la implementación de políticas y programas sociales de envejecimiento, superación de pobreza extrema y de inclusión para pueblos negros en el territorio. También se realizaron entrevistas a diversos actores políticos (2), gremiales (2), y académicos (2) vinculados al campo de la política social territorial. En total se realizaron 16 entrevistas de forma voluntaria, dirigidas a identificar, caracterizar y sistematizar información y conocimiento sobre los enfoques y cambios de la política social a nivel regional.

En el siguiente capítulo se presentan los resultados de la investigación, construyendo un análisis sobre tres referenciales distintos de la política social (asistencial, protección (neolasistencial) e inclusivo), en tres casos de abordaje: a) las políticas de envejecimiento y vejez (asistencia), b) la red de protección para la superación de la pobreza extrema (neolasistencial), c) la política pública para la población afrocolombiana, palenquera y raizal (inclusión).

Se definieron criterios comunes para el análisis de tres *imágenes referenciales* de asistencia, protección (neolasistencia) e inclusión social en el Valle del Cauca, con las siguientes pautas:

- a) Describir y analizar los supuestos teórico-conceptuales presentes en las políticas públicas estudiadas, como núcleo que permite examinar las ideas, representaciones e imágenes en la acción pública.
- b) Caracterizar y profundizar en los cambios políticos, sociales e institucionales generados en el periodo 2005-2015 a nivel nacional y subnacional.
- c) Analizar las visiones compartidas que poseen los mediadores e intermediarios en el proceso de implementación de políticas públicas a nivel territorial, lugar en dónde se materializa la acción pública.

En suma, se presentan tres referenciales distintos que construyen representaciones o imágenes sobre la realidad, visiones que ayudan a construir un sistema de ideas, experiencias y valores que guían las decisiones y ejecutorias de la política social en el ámbito local.

## 7. Capítulo V. Resultados

### 7.1. Análisis del referencial asistencial: la política de envejecimiento y vejez en Colombia y el Valle del Cauca (2005-2015)

“Hay gente menos joven que otra, eso es todo”

Simone De Beauvoir

#### 7.1.1. Introducción

La preocupación por los adultos mayores en Colombia no es reciente, -la gerontología proviene de los años cuarenta en Colombia-, y desde mediados del siglo XX se acudió a estrategias asistenciales para resolver los problemas de este grupo poblacional, realizando intervenciones que beneficiaron a ciudadanos pobres e indigentes, mediante programas aislados, dispersos y de baja calidad, en instituciones de caridad (hospitales y ancianatos). Aun se persiste en apostar por un imaginario institucional que promueve una visión medicalizada y asistencial sobre la ancianidad, mirada que fragmenta las necesidades y requerimientos de la vejez, mediante bienes y servicios en los sectores de salud, pensiones, cultura y recreación.

En Colombia existe un déficit de políticas públicas para el envejecimiento y la vejez, se debate sobre ¿quién o quiénes son los principales responsables de garantizar el bienestar de la población envejecida? Interrogante que evidencia un problema poco analizado e intervenido en la sociedad colombiana, “los viejos” como suelen ser llamados, se encuentran en pleno aumento y con altos niveles de vulnerabilidad, equiparando la vejez con pobreza, asistencialismo y filantropía.

Tabla 2. Distribución de la población por grandes grupos de edad en Colombia: 2005-2010 (porcentajes).

Año	Menos de 15 años de edad	15 a 64 años de edad	65 y más años de edad	Relación de dependencia
1985	36,7	58,9	4,4	69,8
2005	31,0	62,7	6,3	59,5
2010	28,5	64,8	6,7	54,3

Fuente: Elaboración con base en DANE, (2010), y ENDS (2010). En: Dulcey, (2013:26).

Como se muestra en la tabla N° 2 la población adulto mayor viene en aumento en Colombia, las tendencias nacionales muestran que la esperanza de vida es superior a los 74 años en los hombres, y las mujeres pueden vivir 6,8 años más (DANE, 2010). Es una población concentrada en las ciudades, pero empobrecida y sin ingresos en las zonas rurales. Lo que conocemos sobre ellos es una serie de discursos asociados a la desgracia física y mental de la vejez, dónde las familias son el principal entorno protector durante el proceso de envejecimiento (Dulcey, 2013).

Una de las respuestas institucionales al problema del envejecimiento de la población en Colombia está consignada en la política social de envejecimiento y vejez formulada durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez con un plan prospectivo del 2007-2019 (Ministerio de la Protección social, 2007). Es una acción pública que promueve como marco conceptual el envejecimiento activo<sup>93</sup>, el enfoque de los derechos humanos y la protección social integral, retorica que posee serias dificultades para modificar los factores adversos del adulto mayor, en términos de exclusión económica y social.

El proceso de adopción de la política pública nacional de envejecimiento inicia desde el 2003 con la vinculación de diversos sectores sociales, académicos e institucionales del orden nacional, regional y local interesados en las problemáticas del adulto mayor. La política pública surge como respuesta a la tendencia global de envejecimiento de las sociedades que se sintetiza en la segunda “Asamblea mundial sobre el envejecimiento” realizada en Madrid (España) en 2002, así se puede observar en el siguiente relato.

El documento de Madrid es excelente, es la expresión de más o menos 160 países, es una mirada de expertos que producen líneas claras sobre el tema de envejecimiento. La asamblea evaluó el envejecimiento con y sin recursos, el documento facilita el seguimiento a las políticas públicas, y a las experiencias significativas de la sociedad civil. Es una guía para la construcción de políticas

---

<sup>93</sup> Proceso para mejorar las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante la vejez (Ministerio de la Protección Social, 2007).

públicas dado que permite avizorar de alguna manera, los escenarios futuros que deben visionarse ante el crecimiento de la población (Entrevista, Académico regional).

Los compromisos adoptados por los países durante la asamblea mundial fueron: a) aceptación del aumento de la esperanza de vida como uno de los mayores logros de la humanidad, b) eliminación de la discriminación y exclusión por motivos de edad, c) inclusión del envejecimiento en los programas de desarrollo y erradicación de la pobreza, d) incorporación de una perspectiva de género en la formulación de políticas públicas a nivel nacional, e) asumir que el envejecimiento es una responsabilidad de los gobiernos nacionales y locales, con el apoyo de la cooperación internacional y de la sociedad civil (Naciones Unidas-UN, 2002).

Los marcos conceptuales y estrategias trazadas en la política pública de envejecimiento y vejez, se acoplaron a los lineamientos internacionales, intentando responder a las necesidades específicas del país. Las medidas construidas buscaron la promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores, la protección social integral, el envejecimiento activo y la formación del talento humano e investigación para la vejez (Ministerio de la Protección Social, 2007). Como se observará más adelante, las medidas construidas, mitigan instrumentalmente las vulnerabilidades de los adultos mayores en términos de improductividad, exclusión económica y cambios físicos y mentales que los afectan.

La retórica utilizada por la política pública se respalda en un amplio marco normativo internacional y nacional que establece obligaciones y responsabilidades del Estado y la familia para con el adulto mayor. Los argumentos que respaldan la política, promueven la garantía y el reconocimiento de los derechos humanos del adulto mayor, sin interpelar los imaginarios colectivos de improductividad y exclusión social. La política y los marcos legales construidos intentaron mejorar las condiciones de vida del adulto mayor y el pensionado, impulsando acciones asistenciales para paliar las injusticias de tipo social,

económico y familiar, mediante bonos o subsidios entregados por el Estado, con iniciativas como “Colombia Mayor”.

Para el análisis de la política pública en mención, se utilizó un enfoque cognitivo-referencial, para mostrar las orientaciones conceptuales del proceso de formulación e implementación de la política, así como las transferencias y aprendizajes construidos por los mediadores e intermediarios durante la puesta en marcha de la política en el nivel territorial. En el siguiente cuadro se plantea el esquema de análisis construido:

Cuadro 8. Marco de análisis cognitivo-referencial de la política de vejez y envejecimiento.

<b>Dimensiones</b>	<b>Categorías</b>	<b>Hallazgos</b>
Conceptos centrales de la política	Referencial sectorial:  Supuesto teórico y conceptual de la política pública de envejecimiento y vejez.	Conceptos centrales evidenciados en los documentos gubernamentales: Vejez Envejecimiento Enfoque de derechos humanos Protección social integral Asistencia social
Estrategias utilizadas durante la implementación de la acción pública	Cambios institucionales y sociales generados durante la implementación de la política	Intervenciones centrales: Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores Protección social integral del adulto mayor Envejecimiento activo y saludable Formación del talento humano para la intervención y la investigación
Papel de los actores institucionales, sociales y económicos en la política pública	Participación de actores institucionales, sociales, políticos y económicos en la implementación de la política de envejecimiento y vejez en Colombia y el Valle del Cauca	Actores centrales: Entidades públicas del nivel nacional, departamental, municipal y local. Organismos públicos y privados que prestan servicios mercantilizados al adulto mayor Entidades descentralizadas que promueven acciones asistenciales relacionadas con el adulto mayor Organizaciones de la sociedad civil Redes sociales de apoyo al adulto mayor Grupos de investigación (Universidades) Adultos mayores

Elaboración propia.

Ante la complejidad del problema, las políticas de envejecimiento y vejez tienen el desafío de avanzar de la siguiente manera:

- a) Construir acciones públicas que respondan a las tradiciones culturales de la población envejecida del país, para lo cual se requiere mostrar que la vejez no es solamente un asunto físico, es un hecho cultural (De Beauvoir, 1970).
- b) Generar capacidades gubernamentales y sociales que respondan a la diversidad de la población envejecida en el país, es decir, construir políticas públicas que superen las lógicas de caridad, beneficencia y filantropía, presentes en lo implementado hasta el momento.

#### 7.1.2. Referencial sectorial: análisis de los supuestos teóricos y conceptuales de las públicas de envejecimiento y vejez en Colombia.

Los supuestos teóricos y conceptuales que subyacen al documento de formulación de la política nacional de envejecimiento y vejez de Colombia (Ministerio de la Protección social, 2007), así como la ley 1251 de 2008 que protege los derechos del adulto mayor (Congreso de la República de Colombia, 2008), se constituyen en el núcleo duro de análisis de la política pública. A continuación, se describen y analizan los conceptos de vejez, envejecimiento, los enfoques de derechos humanos y asistencia social, los cuales evidencian múltiples contradicciones y vacíos conceptuales, que no han sido considerados en la construcción del problema y en la entrega de respuestas a la ciudadanía (Cejudo, 2008).

El concepto de vejez que se promueve en la política pública centra su foco de atención en los aspectos biológicos, y en la decrepitud. Se utiliza para representar la ambivalencia que surge cuando las sociedades generan mecanismos de rechazo y aceptación con respecto a la prolongación de la vida, configurando una representación social contemporánea asociada a negar la muerte y afirmar la eterna juventud (Ministerio de la Protección Social, 2007; Redeker, 2015).



El concepto de vejez en Colombia también responde a inequidades estructurales producidas por trayectorias de vida que no logran obtener derechos fundamentales en términos de salud, educación, trabajo y pensiones. Una situación que se traduce en prácticas institucionales y sociales en donde se referencian a los adultos mayores, como sujetos de asistencia, y caridad, como ciudadanos que requieren medidas de corto plazo centradas en atenuar la pobreza, la indigencia y la fatalidad (Dulcey, 2013).

El concepto de envejecimiento se constituye en una categoría analítica utilizada para responder a una etapa del ciclo vital de los sujetos y diferenciarla de estereotipos negativos del concepto de vejez. El envejecimiento se constituye en un eje central de la política de envejecimiento y vejez, una visión prospectiva, que pretende crear condiciones para una vida digna, larga y saludable del adulto mayor (Ministerio de la Protección Social, 2007). Es un constructo conceptual que muestra las consecuencias del paso del tiempo, con cambios de tipo bioquímico, fisiológico, morfológico, y funcional, el envejecimiento también es un proceso multifactorial que tiene lugar durante la última etapa del ciclo vital y se caracteriza por la progresiva disminución de la capacidad funcional de los tejidos y órganos (Bernis, 2004).

El envejecimiento de la población en Colombia está asociado al debilitamiento de los sistemas de seguridad social y pensiones; a las dificultades del mundo institucional para garantizar un ideal bienestar material y simbólico, a luchas intergeneracionales de grupos poblacionales (niños, jóvenes, mujeres, personas en situación de discapacidad) en un sistema de protección social mercantil de escasos recursos, orientado a fortalecer lógicas que privan de bienes y servicios públicos a la población (Arrubla, 2010).

El enfoque de los derechos humanos es adoptado para proteger, promover, restablecer y defender los derechos humanos de los mayores ratificados por Colombia en tratados internacionales (Congreso de la República de Colombia, 2008). El enfoque de los derechos humanos es un marco conceptual y metodológico orientado a dar mayor precisión a las acciones de las instituciones estatales, del mercado y de la sociedad, con relación al envejecimiento (Abramovich, 2006).

Con la puesta en marcha de enfoques en derechos humanos se busca la consolidación de un pacto social y político consignado en la constitución política de 1991, un pacto orientado a garantizar los derechos fundamentales o esenciales (vida, libertad e igualdad), los derechos de segunda generación (económicos, sociales y culturales); y los de tercera generación, que tienen origen en el deterioro de vida colectiva de las comunidades (derecho a la paz, el ambiente, y los pueblos); principios constitucionales enfocados a promover intervenciones de carácter estándar para el adulto mayor. El enfoque de derechos en las políticas públicas de envejecimiento y vejez promueve una concepción integral de los sujetos, sus contextos y territorios, mediante la utilización de pautas y estrategias que facilitan la evolución de principios integrales que aportan al desarrollo de las sociedades y la dignidad humana (Jiménez, 2007).

Los derechos humanos se impulsan con las “denominadas” políticas de protección social, bajo el supuesto de construir acciones públicas que contribuyan a la disminución de la vulnerabilidad de los adultos mayores, mediante la superación de deficiencias económicas, y el acceso a los derechos de salud, pensión y trabajo (Ministerio de la Protección Social, 2007). También se promueven acciones afirmativas para personas mayores de 60 años, en términos de cuidado y protección especial a las mujeres, indígenas, discapacitados, población desplazada, negritudes, LGBTI y reclusos en situaciones de vulnerabilidad (enfoque diferencial).

Las principales dificultades de las concepciones basadas en la garantía de los derechos están relacionadas con:

- a) Las dificultades para materializar los fines, principios y efectividad de los derechos del adulto mayor, en sociedades que se caracterizan por la presencia de regímenes de bienestar dual, donde se ha mercantilizado la cuestión social.
- b) Las limitaciones de marcos legales y acciones públicas que incorporan el principio de dignidad humana, un marco axiológico que señala la importancia de reconocer las injusticias que padece el adulto mayor, aunque implementan estrategias de mercado con la creencia de la bondad del mercado.

- c) La incapacidad de los gobiernos en el orden nacional, departamental y local para garantizar instancias y mecanismos de protección que tutelen los derechos de la ciudadanía, muestra el reiterado incumplimiento de los derechos del adulto mayor por parte de las instituciones del Estado, un problema que genera políticas fallidas o incorrectas de corte asistencial (Maldonado, 2007).

El enfoque de asistencia social en las políticas de envejecimiento y vejez es el de mayor trayectoria institucional, configura esquemas de caridad (aceptación por parte de las personas de esquemas de pobreza), beneficencia, solidaridad y filantropía dirigidos a los adultos mayores. Los inicios de las acciones de asistencia social en Colombia surgen a comienzos del siglo XX, bajo orientaciones de la asistencia (pública), la caridad<sup>94</sup>, con la participación de la iglesia, las instituciones del Estado y los organismos de carácter privado (Castro, 2007).

La asistencia pública tiene como trasfondo un influjo moral en quien las promueve, evidenciable de la siguiente manera:

*“Las nociones claves que orientaron las prácticas adelantadas por el Estado y por las instituciones para afrontar el problema de la atención a los más necesitados en la segunda mitad del siglo XIX y en la primera mitad del siglo XX en Colombia, fueron las dos parejas caridad-beneficencia y acción social-asistencia pública. El paso paulatino, a veces opaco, de una pareja a la otra constituye, en el campo de la atención, un rasgo distintivo.”* (Castro, 2007: p. 2).

Según lo planteado por Castro (2007), la asistencia social en Colombia se realiza especialmente para infantes abandonados (huérfanos), habitantes de calle, y adultos mayores; bajo métodos y esquemas tradicionales de caridad y beneficencia. A ello, se suma

---

<sup>94</sup> Las instituciones de caridad fueron impulsadas por la iglesia católica en Colombia, y su sentido más tradicional fue dirigido a personas pobres, niños huérfanos e indigentes (Castro, 2007).

que los procesos de reinención de las políticas de asistencia en la actualidad se basan en la hibridación de un modelo asistencial en el que participan actores públicos y privados. La adopción de políticas públicas no genera procesos de integración social, dado que, lo que se busca en el fondo, es convertir a dichas poblaciones en sujetos cautivos de lógicas clientelares que refuerzan la gobernabilidad política del poder ejecutivo central mediante la entrega de subsidios compensatorios (Varela & Otálvaro, 2013).

En síntesis, se observa es una serie de contradicciones en los procesos de conceptualización de las políticas de envejecimiento y vejez, como política asistencial, se acude a la combinación de enfoques y prácticas, de corte asistencial (caridad) y de protección social (subsidios focalizados), en las que participan una red de actores del Estado, el mercado y la sociedad que poseen marcos conceptuales contradictorios, opuestos o complementarios que pueden ser implementados de forma simultánea en el ámbito local.

Elemento que puede ser observable en la construcción de políticas y marcos legales nacionales, por ejemplo, la ley 1251 que tiene por objeto proteger, promover, restablecer y defender los derechos fundamentales de los adultos mayores (Congreso de la República de Colombia, 2008), pero con la puesta en marcha de intervenciones de corto plazo, orientadas a reforzar lógicas fatalistas y asistenciales en el adulto mayor (Santos & Valencia, 2015).

Las situaciones mencionadas se pueden caracterizar así:

- a) Creciente aumento de hechos y situaciones de violencia que afectan a la población en proceso de envejecimiento.
- b) Debilidad de los gobiernos locales, regionales y central, para afrontar las repetidas crisis económicas que padece la población adulta mayor, en términos de ingresos, empleo y trabajo decente.
- c) Graves problemas generados por el aumento de procesos de mercantilización de los sistemas de protección social en salud y pensiones, que debilitan el accionar de las instituciones de atención y protección del adulto mayor.
- d) Crisis de las políticas sociales en términos de gasto e inversión social en los diferentes planes de desarrollo, en el orden nacional, departamental y municipal.

### 7.1.3. Análisis referencial de los cambios institucionales y sociales generados durante la implementación de la política pública a nivel central.

Las principales áreas de intervención de la política pública de vejez y envejecimiento en Colombia y el Valle del Cauca, promueven los derechos humanos de las personas mayores, mediante planes y proyectos de carácter territorial. Se reconoce que el núcleo central de la política de envejecimiento y vejez, se fundamenta sobre dos cuestiones, el enfoque de los derechos humanos y el envejecimiento activo de la población (Dulcey et al, 2018).

El elemento central de la política pública de envejecimiento y vejez se basa en la garantía de los derechos humanos, un enfoque que trabaja en el reconocimiento de las situaciones de aminoración, vulnerabilidad, discriminación, inestabilidad y abuso que pueden vivir las personas en su vejez (Dulcey, et al 2018). Aunque lo formulado continúa siendo abstracto y contradictorio, dado que se persiste en prácticas generalizadas de discriminación negativa sobre los adultos mayores relacionadas con: abandono familiar y estatal; rechazo y estigmatización por extrema pobreza; bajos ingresos e informalidad económica; débil vinculación al sistema de seguridad social (salud y pensiones); brechas de género al final del ciclo vital; y violencia física y verbal que padece la población adulto mayor.

El referencial sectorial construido con las políticas y marcos legales intentó modificar las situaciones de conflicto y vulnerabilidad sin resolver las injusticias sociales de la vejez, tarea que demanda el establecimiento de un régimen jurídico, institucional y presupuestal vigoroso (ver cuadro N° 9). La imagen construida es contradictoria, se impulsan marcos legales que promueven la justicia social y el bienestar de la población, aunque existen serias dificultades para la concreción de los derechos constitucionales, ante el deterioro de las condiciones sociales, económicas de la población.

Cuadro 9. Políticas y marcos legales para el adulto mayor en Colombia y el Valle del Cauca 2005-2015.

	TIPO DE DOCUMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA	MARCO CONCEPTUAL	EJES DE INTERVENCIÓN
<i>Políticas públicas</i>	Política nacional de envejecimiento y vejez (2007-2019)	Envejecimiento individual y demográfico Derechos humanos Asistencia social Envejecimiento activo Protección social integral	Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores Protección social integral. Envejecimiento activo Formación del talento humano e investigación
<i>Marcos legal nacional y departamental</i>	Ley 1251 de 2008, por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección y defensa de los derechos de los adultos mayores en Colombia	Acción social integral Vejez Adulto Mayor Envejecimiento	Protección a la salud y bienestar social Educación, cultura y recreación Entorno físico y social favorable Productividad
	Ley 1256 de 2009, por la cual se establecen medidas de protección al adulto mayor en Colombia	Adulto Mayor Tercera edad Centros vida Asistencia social y caridad pública	Atención integral en centros vida. Aseguramiento y atención primaria en salud Capacitación en actividades productivas Redes de apoyo para el adulto mayor Granja para el adulto mayor.

<p>Resolución 1378 de 2015 del Ministerio de la protección social. Establecimiento de disposiciones para la atención en salud y protección social del adulto mayor y para la conmemoración del “día del colombiano de oro”</p>	<p>Universalidad y equidad en salud Solidaridad intergeneracional Participación social Enfoque diferencial</p>	<p>Brindar a la persona adulta mayor una atención que le garantice una atención preferencial, ágil, oportuna, humanizada y con calidad Adelantar actos conmemorativos en cada departamento, distrito o municipio que exalten la labor de las personas de sesenta años o más</p>
<p>Ordenanza 329 de 2011. Lineamientos de política pública para el envejecimiento y las personas adultas mayores del Valle del Cauca</p>	<p>Participación activa Protección en salud y bienestar social Inclusión social Reconocimiento Equidad Relaciones intergeneracionales Control social</p>	<p>Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores Protección social integral Envejecimiento activo Formación del talento humano e investigación</p>
<p>Ordenanza No 357 de Junio 25 de 2012, por la cual se adopta la estampilla del adulto mayor en el Valle del Cauca</p>	<p>Adulto mayor Promoción y prevención del bienestar del anciano Asistencia social</p>	<p>Desarrollo de centros de bienestar del anciano y centros vida para la tercera edad.</p>

Fuente: Elaboración Propia

Lo que se evidencia con la descripción de las políticas y marcos legales para la vejez es un avance institucional que reconoce la importancia de las garantías sociales en los

adultos mayores<sup>95</sup>, proyectando como punto de partida el supuesto de suministrar derechos básicos y protección social integral.

La perspectiva normativa de los derechos humanos establecida en el marco legal e institucional de las políticas de envejecimiento se usó para mostrar un trato universal a la población. Aunque en la práctica se combinó el asistencialismo y la protección social de mercado como estrategia de intervención y reproducción del orden social excluyente de los adultos mayores en Colombia. La nueva arquitectura institucional construida con políticas, leyes y ordenanzas, aumentó el poder del Estado central en el nivel territorial al centralizar intervenciones, presupuestos e incrementar las semanas de cotizaciones del sistema pensional, lo que generó repercusiones directas para población adulto mayor, al permanecer más tiempo en el mercado laboral, pero con débiles sistemas de bienestar (Arrubla, 2018).

Las acciones construidas en los planes nacionales de desarrollo: “Hacia un Estado Comunitario” (2002-2006), “Estado Comunitario desarrollo para todos” (2006-2010) y “prosperidad para todos” (2010-2014), no incluyeron de la misma manera a la población adulta mayor, las ofertas programáticas centrales de “Colombia mayor” y los fondos de solidaridad pensional como el programa BEPS (Beneficios económicos periódicos), que operaron bajo lógicas asistenciales para menguar las contingencias de los ciudadanos pobres en la vejez.

En síntesis, fueron acciones públicas que focalizaron la atención en la población más pobre, construyendo políticas sociales asistenciales para adultos mayores pobres, excluidos y marginados de la sociedad con intervenciones paliativas, filantrópicas y residuales. Las injusticias, desigualdades y los procesos de exclusión social históricos de la población envejecida requieren de un cambio radical en el orden institucional, más allá de la declaratoria de principios redistributivos de justicia social ofrecidos por el Estado, se

---

<sup>95</sup> Un aspecto que poco avanza con la implementación de los diversos planes de desarrollo es el envejecimiento sano y saludable de la población adulta mayor tanto urbana como rural, un reto mayor, más cuando se observa un acelerado crecimiento de la población envejecida (Departamento Nacional de Planeación, 2010).



requiere de la configuración concreta de regímenes de bienestar que articulen en un sentido amplio el bienestar, la calidad de vida y la justicia social, con la garantía de los derechos humanos que se promueven en las políticas públicas de envejecimiento (Cortés, 2005).

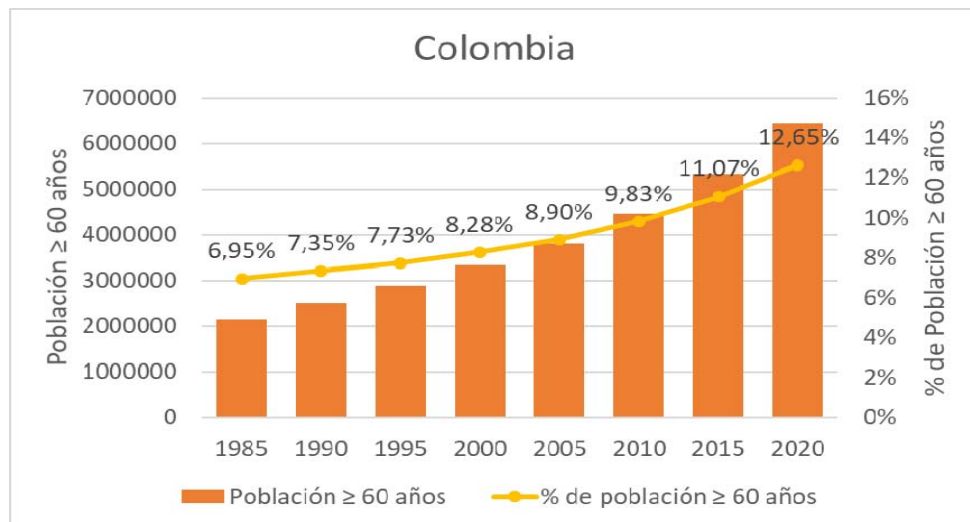
Lo que se observa es un amalgamamiento de los procesos de intervención realizados con los adultos mayores entre asistencialismo y políticas de mercantilización social, límites sobre los que es importante reflexionar para fortalecer una institucionalidad que garantice la justicia social y el bienestar del adulto mayor.

#### 7.1.3.1. El envejecimiento acelerado como desafío para la política de envejecimiento y vejez del siglo XXI

Una de las principales preocupaciones contemporáneas de las políticas sociales se relaciona con el aumento de la esperanza de vida de las generaciones viejas. La esperanza de vida se ha incrementado en el mundo a un promedio de tres años por década; y entre el 2000 y el 2015, ha crecido a un ritmo de cinco años (Dulcey, et al, 2018). Se observan rápidos cambios demográficos especialmente en “llamadas poblaciones en edad de trabajar”, y en las generaciones mayores de 60 años (Congreso de la República de Colombia Ley 1450, 2011).

El crecimiento de “la población mayor de 60 años ha pasado de, aproximadamente el 6 % en 1975, a algo más del 10 % en el 2012” (DANE, 2010. En; Dulcey Ruiz, 2013; pág. 26). En Colombia, el peso relativo de la población de 60 años y más, se ha incrementado de manera sostenida desde los años 80, pasando de 6,95% en 1985 a 8,9% en 2005 y con las proyecciones hasta 2020, de 12,65% (ver ilustración N° 2). Las anteriores cifras plantean la necesidad de reconfigurar el régimen de bienestar público construido hasta el momento, un modelo con serias dificultades para asegurar las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales de la población envejecida.

Ilustración 3. Evolución del envejecimiento demográfico



Fuente: Proyecciones de población 1985-2020, DANE. En: Alcaldía de Santiago de Cali, 2017.

El envejecimiento demográfico es un conjunto de cambios que comparten un determinado grupo de personas, es un fenómeno generado por transición demográfica de los adultos mayores, grupo que con frecuencia carece de sistemas pensionales y sanitarios que promuevan estilos de vida saludables (Arrubla, 2010). El envejecimiento demográfico en Colombia<sup>96</sup> muestra una ausencia de intervenciones orientadas a garantizar los derechos fundamentales en la vejez, hasta el momento las acciones construidas por la institucionalidad pública, no logran resolver las inequidades estructurales de la población envejecida, que como se ha señalado, padece problemas de pobreza y dependencia<sup>97</sup>, tanto en territorios urbanos como rurales (Dulcey, et al, 2018).

La producción de conocimiento sobre la vejez y el envejecimiento, es decir, los sistemas de observación, seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de envejecimiento son frágiles. La generación de observatorios sobre el envejecimiento y la

<sup>96</sup> La población mayor de 60 años y más, era de 4.962.491 en 2013, lo que representa el 10,53 del total poblacional (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

<sup>97</sup> Se considera que las edades de dependencia económica son los menores de 15 y los mayores de 65 años.

vejez en Colombia se constituyen en la principal iniciativa de innovación pública<sup>98</sup>. La producción de conocimiento en este caso, tiene como problema central, la ausencia de formación, investigación y talento humano en comunidades epistémicas, que se traduce en una baja producción de información y conocimiento sobre los problemas de la vejez en el país, los cuáles a su vez, son conocimientos centrados en la presentación de datos cuantitativos (Santos & Valencia, 2015).

El observatorio de vejez en Colombia es concebido como un instrumento para monitorear la trayectoria de los individuos y poblaciones en proceso de envejecimiento y vejez (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015). La función principal del observatorio es proveer información y conocimiento sobre los efectos del envejecimiento demográfico y la dinámica poblacional en el país. El Ministerio de Salud y Protección social ha creado una dependencia encargada de liderar el tema bajo una perspectiva técnica (epidemiológica y demográfica), que ofrece el manejo de datos y la entrega de información, para ser utilizada en las recomendaciones de política pública.

Las estrategias de seguimiento, monitoreo y evaluación, propuestas por el gobierno nacional puede resultar problemáticas, ante la inexistencia de una infraestructura institucional (observatorios, bases de datos, alianzas con centros universitarios) que permitan construir e implementar sistemas de información y conocimiento de carácter regional y local. La principal barrera en la construcción de sistemas regionales y locales de bienestar, obedece a la ausencia de indicadores locales que muestren el avance y retroceso de las condiciones de bienestar de la población envejecida, específicamente en los temas de violencia física, emocional, abandono y desprotección social.

En síntesis, los principales problemas a resolver en este campo de conocimiento, están referidos a:

---

<sup>98</sup> Se aboga por la construcción de conocimientos abductivos, es decir, la fusión de estilos cognitivos y pensamiento creativo que generan valor público (Zurbriggen, 2017).

- a) Un aumento de situaciones de violencia, abandono, violencia sexual, y maltrato psicológico de los adultos mayores.
- b) El deterioro económico en términos de ingresos, empleo y trabajo decente.
- c) La estructura de un sistema de protección social en educación, salud y pensiones mercantilizado y complejo.
- d) La crisis de las políticas sociales en términos de progresividad del gasto público social. Hasta el momento la asignación presupuestal para los adultos mayores es de corte asistencial y residual.

En proceso de envejecimiento y transición demográfica de la población en Colombia, genera una serie de desafíos para esta política social, relacionados con el abandono de miradas asistenciales y biológicas, a nuevos enfoques centrados en la protección y garantía de los derechos humanos de los adultos mayores. Enfoques que permitan abandonar la visión estática y pasiva que se tiene sobre la población y que generan una serie de situaciones de vulnerabilidad y desprotección por parte del Estado (Acosta, et al, 2015).

#### 7.1.3.2. El papel de los actores sociales (mediadores) en la política de envejecimiento y vejez

Uno de los principales obstáculos que tienen las políticas públicas de envejecimiento y vejez es la participación e inclusión de los ciudadanos. Las políticas han reducido la participación de los adultos mayores a lugares pasivos, a situaciones de incapacidad y dependencia; una posición que afecta su autonomía y libertad. El modelo tradicional de atención y participación de la vejez fue el ancianato<sup>99</sup>, administrado por damas de la caridad, monjas, e instituciones de salud.

La política de envejecimiento y vejez reglamentada con la ley 1251 de 2008 promueve el principio de participación activa del adulto mayor, y argumenta que serán los alcaldes municipales o distritales los responsables de promover la participación ciudadana

---

<sup>99</sup> El ancianato fue diseñado para superar la situación de indigencia de los adultos mayores en Colombia.

en los programas y proyectos que se deriven para su aplicación. La política promueve dos tipos de participación ciudadana, una orientada por lógicas asistenciales y de solidaridad familiar, y otra que propicia la participación del adulto mayor y sus organizaciones sociales en la vigilancia, veeduría y control social sobre las acciones dirigidas al adulto mayor (Congreso de la República de Colombia, 2008).

La política nacional acude a la participación social, mediante el impulso de grupos sociales de la “tercera edad” para organizar la vida social; una participación social que integra a los adultos mayores para reducir su vulnerabilidad de forma funcional. Aunque las organizaciones de adultos mayores pasaron a ser el fortín de la politiquería y la corrupción, actores que se constituyeron en sujetos visibles de políticas sociales, desde el punto de vista de la promoción y construcción de organizaciones sociales propias (Dulcey, 2013).

La participación y organización ciudadana concebida y materializada durante la implementación de la política nacional de envejecimiento y vejez en Colombia posee un enfoque ambiguo, transita entre lógicas asistenciales (pasivas) y tramas argumentales que promueven los derechos humanos. Aunque las intervenciones se fundamenten en la garantía de los derechos humanos, las repuestas quedan diluidas en lógicas mercantilizadas de atención social (Santos & Valencia, 2015). Las estrategias construidas en los planes de desarrollo nacional (por ejemplo: “almuerzos calientes<sup>100</sup>” y “Colombia mayor<sup>101</sup>”), fortalecen la consolidación de iniciativas que acentúan la pobreza y exclusión social estructural de la población envejecida.

Las acciones realizadas intentaron regular la pérdida de derechos de la población envejecida mediante intervenciones mercantiles. Se partió del concepto de vulnerabilidad y riesgo promovidos con los enfoques de protección social para generar estrategias inserción social a personas con discapacidad, abandono y riesgo económico. Se reforzaron desde el

---

<sup>100</sup> Programa de alimentación para el adulto mayor que tenía como meta al 2010, la entrega de un suministro alimentario a 417.230 adultos mayores en condiciones de extrema pobreza (Huertas, 2012).

<sup>101</sup> Estrategia de movilidad social liderada por el Ministerio del Trabajo, para ampliar el portafolio de servicios de atención al adulto mayor con una línea base de 1.845.026 personas vinculadas a la estrategia (Congreso de la República de Colombia Ley 1450, 2011).

nivel central y territorial de gobierno proyectos de corte asistencial basados en la entrega de subsidios; iniciativas que conformaron sistemas de seguridad social con bajas coberturas en salud y pensiones<sup>102</sup>, los cuales fracasaron en el intento de construir mayores niveles de bienestar material y simbólico (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

El enfoque de protección social promovido para la vejez utilizó mecanismos que focalizaron subsidios y servicios de promoción social desde una perspectiva neoasistencial. Por ejemplo, en coberturas pensionales se construyeron esquemas de aseguramiento pensional con adultos mayores pobres, entregando bonos (recursos que reconoce el Estado por el tiempo de afiliación de las personas al viejo régimen de pensiones, 60 años si es mujer, y los 62 si es hombre) o subsidios, que conceden una pensión “asistencial” a ciudadanos que no califican para jubilarse (Neri, 2014).

Desde la perspectiva de las medidas públicas neoasistenciales el papel de las organizaciones sociales es funcional e instrumental en la implementación de las políticas públicas para la vejez y el envejecimiento, aunque su actuación no se ha valorado lo suficiente, se reconoce que las organizaciones sociales de base comunitaria, poseen limitados recursos técnicos y financieros para asumir las responsabilidades que Estado central y local no cumple para garantizar el bienestar y el cuidado de la población envejecida como bien social (Cecchini & Martínez, 2011).

En síntesis, la principal imagen de referencia de la política de envejecimiento y vejez es la persistencia de una participación ciudadana y social pasiva, residual y asistencial. Aunque las intervenciones sociales se construyeron sobre marcos conceptuales que apelan a la inclusión y bienestar de la población envejecida mediante la incorporación del enfoque de los derechos humanos, la corresponsabilidad y la solidaridad de las familias y el mercado. Lo cierto es que el modelo de implementación de la política de

---

<sup>102</sup> Se establecen como obligaciones del Estado en todos los niveles territoriales, y en el conjunto de entidades que conforman el Sistema de Seguridad Social en Salud, con las siguientes acciones: i) crear programas especiales en detección oportuna y tratamiento temprano de enfermedades crónicas en los adultos mayores, así como de cuidado y auxilio a quienes sufren de discapacidades funcionales; ii) Generar capacitaciones para cuidadores formales e informales de adultos mayores (Congreso de la República de Colombia, 2008).

envejecimiento, persistió en iniciativas que promueven una participación dual, una centrada en los lugares pasivos, asistenciales y mercantiles, y otra, centrada en la construcción de lenguajes referenciales de inclusión social que se promueven con el enfoque de los derechos humanos.

#### 7.1.4. La imagen referencial del proceso de implementación de la política de vejez y envejecimiento del Valle del Cauca (2005-2015)

Las dinámicas socio-culturales del departamento se caracterizan por el tránsito de una sociedad rural a lógicas urbanas, en un “departamento de ciudades”, con poblamientos generados históricamente por inmigrantes de diferentes regiones del país y del extranjero (Motta, 2006). En el departamento del Valle del Cauca se encuentran 460.000 personas mayores de 60 años (203.031 hombres y 254.125 mujeres), concentradas en el municipio de Santiago de Cali (Gobernación del Valle del Cauca, 2016).

Con el acelerado proceso de envejecimiento de la población<sup>103</sup>, sumado a una mayor participación y organización social de los adultos mayores a inicios del siglo XXI en el territorio, la población se visibiliza como grupo social representativo de la población Vallecaucana. Aparecen nuevas formas de organizar la vida en comunidad (jugar, ir de paseo, recrearse), construyendo una participación social que promueve otra idea de la vejez, especialmente para las mujeres<sup>104</sup>. Aunque el aumento de la participación y organización social fue visible en el escenario local, los adultos mayores de sectores populares derivaron en “clientelas” para organizaciones y partidos políticos del ámbito local (Ocampo, 2018).

---

<sup>103</sup> El Valle del Cauca es uno de los departamentos más desarrollados del país, pero tiene una de las poblaciones más envejecidas, su índice de envejecimiento es del 42% comparado con el total nacional que corresponde al 34,4%, Índice de envejecimiento=  $(\text{Pob. } 60 + / \text{Pob.} \leq 15) * 100$ , (Ministerio de Salud y Protección Social, 2013).

<sup>104</sup> Se destaca la participación femenina en los procesos de organización, gestión y ejecución de proyectos sociales para la “tercera edad”. Un fenómeno relacionado con el quiebre de patrones socio-culturales que concibe a las mujeres como responsables del cuidado y protección de los miembros de la familia, así como de la búsqueda de espacios de participación social y comunitaria (Bernal, 2017).

Las intervenciones institucionales realizadas con planes y políticas públicas de envejecimiento a nivel departamental, incorporaron el modelo tradicional de asistencia y caridad orientado desde una perspectiva biologicista. Particularmente desde el gobierno de Angelino Garzón (2004-2007) se adelantó una política de dialogo social para los adultos mayores en los 42 municipios del departamento, acciones que avanzaron en incorporar la participación femenina, la importancia de la vida familiar y un envejecimiento activo y productivo del adulto mayor, sin embargo, lo formulado no logró resignificar las exclusiones históricas de la población, por el contrario el modelo persistió en los ancianatos como núcleo central de la política, tal como se plantea en la Ordenanza 329 de 2011, en donde se establecen las normas técnicas para el funcionamiento de los hogares geriátricos como línea de política pública en el Valle del Cauca (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2011).

Los ancianatos y los centros de atención al adulto mayor (hogares geriátricos), fueron liderados por “damas grises”, religiosos/as, con escasa especialización y dirigidos a ciudadanos en situación de vida en calle, abandono y desprotección familiar. También se realizaron actividades de articulación con el gobierno nacional, como, por ejemplo, la operación del programa denominado “Colombia Mayor” del Ministerio del Trabajo. Iniciativa que promueve intervenciones en adultos mayores en condición de vulnerabilidad y extrema pobreza mediante la entrega de subsidios económicos<sup>105</sup> que privilegian el fortalecimiento del asistencialismo de Estado.

Uno de los principales referentes de política social para las personas mayores del Valle del Cauca fue la construcción del plan departamental, “Vamos Juntos por el Valle del Cauca” del gobernador Angelino Garzón (2004-2007). Se construyeron planes de acción

---

<sup>105</sup> Al departamento del Valle del Cauca le fueron asignados 103.719 cupos en junio de 2014 (Gobernación del Valle del Cauca, 2016). Se entrega el dinero en efectivo a la población vulnerable por un monto de \$150.000 cada dos meses, a través del consorcio Colombia Mayor, operador del Ministerio del Trabajo. El presupuesto del programa de Colombia Mayor, proviene del Fondo de Solidaridad Pensional, y está destinado a grupos poblacionales que no acceden a derechos pensionales.



con las organizaciones de adultos mayores de los 42 municipios del departamento, instrumentos que se utilizaron para orientar programas, proyectos y tareas en pro del envejecimiento activo de la población (Gobernación del Valle del Cauca-Secretaría de Desarrollo Social, 2007).

Los principios rectores de los planes de acción construidos se orientaron a la inclusión social de las personas mayores mediante tres propósitos centrales: a) visibilización poblacional y reconocimiento de potencialidades y capacidades del adulto mayor; b) reconocimiento de las experiencias y aportes de la vejez, en la construcción de las familias y la sociedad; c) empoderamiento como grupo social que requiere de la formulación e implementación de una política pública regional.

La contribución más significativa de los planes, fue la incorporación de la perspectiva de derechos humanos y de envejecimiento activo en los programas y proyectos formulados, miradas que exigen de los gobiernos locales y regionales, la sostenibilidad de acciones, recursos y trabajo colaborativo entre estado, mercado y sociedad (Gobernación del Valle del Cauca-Secretaría de Desarrollo Social, 2007). El plan de acción construido se planteó lo siguiente en el eje de bienestar:

*“...mejorar las condiciones de vida de las personas de mayor edad y elevar la calidad de vida de la población para que alcance una vejez saludable y satisfactoria. De la mano con la sociedad civil, el gobierno departamental dirigirá acciones a desarrollar un sistema de atención a la tercera edad” (Gobernación del Valle del Cauca-Secretaría de Desarrollo Social, 2007; p. 8)*

Los planes y proyectos departamentales tienen como referencia la política nacional de envejecimiento y vejez (Ministerio de la Protección Social, 2007). Los enfoques empleados para orientar las medidas públicas se orientaron a la garantía de los derechos fundamentales, bajo el principio de corresponsabilidad y solidaridad. Aunque se plantearon los derechos humanos como principal enfoque de la política regional, el modelo universal de atención a los adultos mayores en la región continúa siendo asistencialista, atiende

población sin ingresos o que no realizó los aportes necesarios para la pensión, mediante la estrategia de subsidios compensatorios.

El gobierno departamental y los municipales<sup>106</sup> en sus diferentes periodos de gobierno construyeron una ambivalencia sobre la población, al promover el enfoque de los derechos humanos, pero con programas de corte asistencial dirigidos a sujetos con enfermedad y discapacidad. Una ambigüedad que desconoce un problema fundamental: el aumento de la expectativa de vida y un acelerado proceso de envejecimiento de la población en el departamento.

Se desconoció por parte de la administración departamental el peso relativo de la población mayor de 60 años y más, un cambio demográfico que muestra un envejecimiento poblacional, fenómeno frente al cual se observa una ausencia de políticas regionales que garanticen el bienestar material y simbólico de la población. Las políticas públicas construidas como alternativa están consignadas en el marco conceptual y estratégico nacional (envejecimiento, derechos humanos y protección social integral), un parámetro utilizado para implementar programas y proyectos consignados en planes departamentales, con escasos recursos técnicos y financieros.

Los “nuevos” enfoques conceptuales utilizados en las políticas públicas (Ordenanza 329 de 2011<sup>107</sup>) se adaptan a la política nacional de envejecimiento, sin construir un referencial propio de bienestar. La política pública departamental construida se orienta por los mismos enfoques y lineamientos de la política nacional, como el envejecimiento activo, la perspectiva de los derechos humanos, la protección social integral y la formación de talento humano en investigación (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2011).

Los problemas centrales que aborda la política son: el envejecimiento saludable de la población en la región, la debilidad de la institucionalidad pública para garantizar

---

<sup>106</sup> Se destacan los municipios de Santiago de Cali, Yumbo, Tuluá y Palmira en la construcción de políticas públicas locales, orientadas por enfoques de derechos humanos y de envejecimiento activo de la población adulto mayor.

<sup>107</sup> Lineamientos para la política pública para el envejecimiento y las personas adultas mayores en el departamento del Valle del Cauca Fuente (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2011).

derechos fundamentales, y la ausencia de espacios de participación activa de la población, factores acompañados de cambios socioculturales observables en: la estructura familiar, las nuevas formas de trabajo, aumento de la dependencia familiar en la vejez<sup>108</sup>, la migración de los jóvenes del campo a la ciudad, la profundización de las desigualdades en los procesos de urbanización y la pronta salida de los adultos mayores del mercado laboral.

El modelo de ejecución de la política departamental de envejecimiento fue centralizado, se adoptaron acríticamente lineamientos y programas del nivel central de gobierno con bajos niveles de asociación y cooperación a los municipios y otros actores sociales e institucionales durante la ejecución de acciones. Se persistió en un modelo centralizado de arriba hacia abajo donde los organismos del Estado central formulan las políticas públicas y se implementan por los niveles operativos en el ámbito local, generando como resultado una política pública centralizada y con bajos niveles de cooperación y mediación de otros actores (Martínez, 2006).

Las transformaciones institucionales fueron acompañadas de enfoques e intervenciones que combinan la asistencia y la inclusión social. Por ejemplo, con la Ordenanza 330 de agosto 5 de 2011, se establecen lineamientos para que las políticas sociales del departamento se orienten por la inclusión social, un enfoque que busca el acceso equitativo a las oportunidades y capacidades humanas. Se incorporó el enfoque de las capacidades para construir un ideal normativo en la formulación de los diferentes planes regionales, pero en la implementación se persiste en prácticas (programas y proyectos) de corte asistencial, así se puede evidenciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 10. Transformaciones institucionales construidas en planes departamentales.

<b>PLAN DE DESARROLLO</b>	<b>ENFOQUE</b>	<b>PROGRAMA</b>	<b>SUBPROGRAMA</b>	<b>META</b>
“Vamos juntos	Asistencial	Acciones	Bienestar de los	Consolidar una

<sup>108</sup> Las mujeres de más de 60 años están más expuestas a situaciones de dependencia familiar y económica, son usualmente las cuidadoras en las familias de ancianos, personas en discapacidad o infantes.

por el Valle del Cauca” 2004-2007		sociales acordes con las características poblacionales (edad, género, etnia, condición física y social).	adultos mayores, de los grupos poblacionales más pobres y excluidos	cultura donde la tercera edad sea considerada como símbolo de sabiduría y respeto, y desarrolle sus capacidades y un papel activo en la sociedad
“Buen gobierno, con seguridad lo lograremos” 2008-2011	Asistencial/ Inclusión social.	“Construyamos ciudadanía... promovámosla en armonía”.	Puesta en marcha de políticas públicas por ciclo de vida (niñez, adolescencia, juventud y adultez mayor) y por condición étnica, género, situación de discapacidad, entre otras	Desarrollo de las líneas de la Política Nacional de vejez y envejecimiento.
“El Valle Vale” 2012-2015	Asistencial/ Inclusión social	Desarrollo del enfoque poblacional. Atención a la diversidad y la diferencia: un compromiso multisectorial	Capacidades sectoriales para la oferta y el acceso a bienes o servicios sociales, acordes a las especificidades poblacionales	Diseño y difusión de rutas de acceso a servicios para grupos poblacionales específicos en situación de vulnerabilidad  Formulación de proyectos intersectoriales para el adulto mayor

--	--	--	--	--

Fuente: Planes de desarrollo departamental del Valle del Cauca 2004- 2015.

Las intervenciones en los diferentes planes de desarrollo fueron orientadas para adultos mayores pobres, invisibilizando una diversidad de problemas asociados al envejecimiento, en seguridad social, pensiones<sup>109</sup>, salud, educación<sup>110</sup> y participación social. Se realizaron acciones para un grupo poblacional en condiciones estructurales de pobreza, exclusión e indigencia, sin ocuparse de la garantía y protección de sus derechos durante el proceso de envejecimiento, y sin avanzar en la consolidación de un sistema institucional dual (público y privado) que garantice el bienestar universal del adulto mayor, como se evidencia en el siguiente relato:

*...el modelo tradicional de intervención fue el ancianato, todo municipio tenía su ancianato, era para personas en situación de indigencia, luego viene la participación social de los adultos mayores asociaba a la organización de la vida, la promoción de la salud, y la participación social. El modelo de intervención social en Cali nació con la Corporación para la Tercera Edad, una idea del doctor German Villegas, promovida por su mamá, primera dama del departamento” (Entrevistado, investigador universitario regional).*

Otra de las medidas construidas a nivel departamental consisten en emitir una estampilla para el bienestar del adulto mayor, según Ordenanza 357 de 2012 (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012), un recurso de obligatorio recaudo que contribuye a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de centros de bienestar del anciano y centros de vida para el adulto mayor en la región. La Secretaría de Desarrollo Social del

---

<sup>109</sup> Según la alcaldía de Santiago de Cali, la ciudad con mayor población del departamento, solo el 26,2% de los adultos mayores se encuentra pensionado, y el 11% se encuentra cotizando al régimen pensional, lo que evidencia las dificultades para garantizar el derecho a la pensión (Alcaldía de Santiago de Cali, 2017).

<sup>110</sup> Colombia y el Valle del Cauca están rezagados en reconocer la importancia de promover la educación a lo largo de la vida y el aprendizaje permanente como espacio de liberación y construcción de ciudadanía (Ministerio de Salud y Protección Social, 2015).

Departamento asumió las funciones correspondientes a la distribución, interventoría y vigilancia de los recursos, así como la prestación de servicios para la población en proceso de envejecimiento. La institución recibe recursos de la estampilla y promueve la atención<sup>111</sup> al adulto mayor especialmente en los niveles 1 y 2 del Sisbén, con tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del adulto mayor lo amerite.

La estampilla para el bienestar del adulto mayor es un recurso de obligatorio recaudo a través de la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General del Departamento del Valle del Cauca, constituido hasta por cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000.00) a precios constantes del 2012; recursos destinados al funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar del anciano y centro vida para la Tercera edad en la región. El producto de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla, se distribuye de la siguiente manera: 70% para la financiación de los Centros Vida y 30% para dotación y funcionamientos de los Centros de Bienestar del Anciano (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012).

El reto para la institucionalidad departamental es la implementación de la normatividad de la estampilla, un marco legal del que deriva la ejecución de proyectos, como los Centros Vida y la creación de sistemas de seguimiento a la gestión. Según lo planteado por los funcionarios departamentales en el siguiente relato, se requiere una integralidad de las acciones para que los marcos legislativos trasciendan e impacten los problemas de la población en proceso de envejecimiento, lo que se puede evidenciar en el siguiente relato:

*“La política pública de adulto mayor del departamento promueve estilos de vida saludable, un enfoque en el que se está trabajando, para que alcaldes y secretarios de salud puedan ser sensibilizados, y entiendan que los centros vida no son*

---

<sup>111</sup> La prestación de servicios identificada por la Secretaria de Salud Departamental del Valle del Cauca, advierte que los adultos mayores son “multipatológicos”, con enfermedades crónicas no trasmisibles, como la hipertensión, diabetes, dislipidemia, enfermedades asociadas a la salud mental. El reto para esta dependencia es identificar para la población adulto mayores acciones de promoción y prevención (Entrevista, Funcionaria de la Secretaría de Salud Departamental).

*guardaderos de viejitos, sino instituciones que poseen el enfoque de rehabilitación basada en comunidad, estrategia que permite mantener sus habilidades intelectuales, centros que prestan servicios de salud básica primaria, y la promoción de estilos vida saludable” (entrevistado, funcionario público departamental del Valle del Cauca).*

#### 7.1.5. Papel de los actores sociales en las políticas de envejecimiento regional

Los procesos de participación y organización social de los adultos mayores han sido autónomos en el Valle del Cauca, alentados por iniciativas individuales que buscan el autocuidado (físico y salud), la construcción de redes emocionales, y la búsqueda de canales de expresión como grupo social. También han sido liderados por diferentes instituciones como la gobernación del Valle del Cauca, las alcaldías municipales, las ONG, y los ancianatos. Una de las organizaciones sociales destacadas en el trabajo con el adulto mayor es la Corporación para la tercera Edad, como se muestra en el siguiente relato.

*La Corporación para la Tercera Edad es una entidad sin ánimo de lucro que lleva 34 años trabajando en el apoyo, creación y formación de los adultos mayores. La idea es formar grupos autónomos de adultos mayores para recibir el apoyo de diferentes instituciones como la gobernación, la alcaldía, la FES, Solidaridad por Colombia, y el ancianito San Miguel, organismos que patrocinaron la creación de la entidad. Es una organización que apoya, fomenta y promueve la creación de grupos sociales, la finalidad es mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, y también sus contextos, ofreciéndoles un espacio de recreación, deporte, y encuentro con otras personas (Entrevista, lideresa de la Corporación para la Tercera Edad del Valle del Cauca).*

La Corporación es una organización representativa de la región, es pionera en promover la participación del adulto mayor. Su finalidad es mejorar la calidad de vida de los adultos mayores, ofreciéndoles espacios de recreación, cuidado y recreación ante sus

posibles vulnerabilidades. Sin embargo, los grupos de adultos mayores organizados y acreditados ante la entidad territorial, no logran generar amplios procesos de incidencia política, ni efectuar un control social sobre los recursos de planes y políticas formulados. Es evidente en el territorio, la ausencia de mecanismos de mediación, concertación, control y seguimiento a los recursos de la política de envejecimiento del departamento.

Los procesos de organización, participación y construcción de redes sociales en el departamento, no han logrado posicionar en la agenda pública los problemas del envejecimiento como tema relevante. Lo observado hasta el momento, muestra la ausencia de espacios de concertación, dialogo y apoyo a la población mayor de 55 años, lo construido como instancia de consulta departamental de la población (Consejo Departamental para las personas adultas mayores del Valle del Cauca), opera como mecanismo formal de representación del adulto mayor en la región.

Los procesos de construcción de política pública en el ámbito local se han generado con marcos conceptuales orientados por ciudadanías activas y el envejecimiento activo. Sin embargo, los espacios de participación social para el adulto mayor han construido una dualidad, una participación que promueve la idea de sujetos pasivos que son atendidos de forma asistencial por organismos gubernamentales, y otra orientada al asistencialismo participacionista, utilizado para que el adulto mayor pueda ser “útil” a la sociedad y capaz de participar de proyectos sociales y comunales.

Algunas circunstancias del declive e instrumentalización de los procesos de participación del adulto mayor en el ámbito local están relacionadas con la construcción de relaciones sociales basadas en lógicas de recepción pasiva de subsidios, bonos o servicios provistos por el mercado y los operadores de programas públicos (Martínez, 2006). La ciudadanía, aunque intenta ser un sujeto que promueve la articulación de diversos actores de la política, aun no logra incentivar dinámicas de participación propia que contribuyan a conducir la acción pública, por ahora, se asume como receptor, sin impactar el ámbito gubernamental.



Las ciudadanía deliberantes que se proponen en los marcos legales y de política pública para la población envejecida, tienden a construir sociedades sin sujetos, es decir, a promover una retórica de la participación autogobernada por las instituciones de protección del Estado y el mercado, donde los adultos mayores están dotados de una libertad de acción, pero sin mayor incidencia en la agenda gubernamental.

La participación de diversos actores en la puesta en marcha de las políticas de envejecimiento, opera con una diversidad de instrumentos, estrategias y actores, en ocasiones caóticos y contradictorios, como por ejemplo los Consejos departamentales de política social para las personas mayores, que sirven para legitimar elites de poder e intervenciones asistenciales.

#### 7.1.6. Niveles de percepción del referencial asistencial en el ámbito territorial 2005-2015

En la adopción de la política social de envejecimiento en Colombia y el Valle del Cauca, persiste la construcción de una imagen referencial asistencial, la cual se mostrará siguiendo el esquema propuesto por Muller (2000) en términos de identificar los valores, normas, algoritmos e imágenes que articulan la construcción del referencial sectorial a nivel regional.

Los valores aceptados en la política de envejecimiento y vejez a nivel nacional y territorial consideran la vejez como una condición biológica, vinculada con el deterioro físico, mirada que es necesario superar mediante categorías analíticas multifactoriales como el envejecimiento activo, los derechos humanos y el ciclo vital, conceptos que posibilitan construir en los sujetos y sociedades nuevos valores asociados con una vida digna, larga y saludable.

Los valores construidos en las políticas de envejecimiento y vejez a nivel territorial, se sustentan en los planes de desarrollo departamental que incorporan el modelo tradicional de asistencia y caridad, los planes y proyectos implementados tienden a descentralizar

responsabilidades en los gobiernos locales, las organizaciones sociales, las familias y los hogares geriátricos, con un enfoque biologicista, sin avanzar en políticas sectoriales que promuevan estilos de vida saludables para el bienestar de la población.

Las normas que articulan la política de envejecimiento y vejez a nivel territorial poseen una serie de contradicciones, se observan discrepancias importantes entre un marco legal e institucional que pretende la universalización de derechos en la formulación de las acciones, pero con prácticas e intervenciones que focalizan y precarizan asistencialmente las respuestas del Estado, el mercado y la sociedad.

La arquitectura institucional construida para el proceso de envejecimiento y vejez en el Valle del Cauca, se establece desde el deber ser (Ordenanzas departamental 357 de 2012, estampilla para el bienestar del adulto mayor), es decir, desde una realidad deseada, con prácticas orientadas hacia la garantía de los derechos humanos y la protección social integral, pero con dispositivos de intervención social de corte asistencial, que centran su accionar en proyectar el envejecimiento como un problema individual de la transición demográfica de la sociedad.

Los algoritmos de la política social asistencial de envejecimiento y vejez en el Valle del Cauca se orientan bajo la premisa de focalizar la acción pública, un instrumento que tiende a intervenir a la población pobre y excluida de este ciclo vital desde lógicas asistenciales y residuales, invisibilizando una diversidad de problemas asociados al envejecimiento y la exclusión, que requieren de políticas universales con enfoque de género, diversidad y territorialidad.

Las imágenes de la política social asistencial, se construyeron bajo esquemas e intervenciones de caridad, beneficencia y filantropía como método para la construcción de la acción pública. Aunque existe una retórica de la garantía de los derechos en la política nacional y departamental construida, aun no se han generado procesos institucionales y ciudadanos que avancen en la consolidación del bienestar y envejecimiento activo de la población.

A escala regional las políticas de envejecimiento y vejez, fueron implementadas de forma sucesiva en los tres planes de desarrollo departamentales revisados (2004-2015). La tendencia fue ejecutar acciones con bajos presupuestos públicos, que obstaculizan la construcción de respuestas para el abandono, el aumento de hechos y situaciones de violencia, el maltrato psicológico, la precariedad económica, y las restricciones para gozar de un sistema de protección social en salud y pensiones de carácter universal.

Aunque se observó un aumento de los mediadores sociales<sup>112</sup> en esta política pública regional, no se renovaron las estrategias de intervención utilizadas, por el contrario se construyeron sofisticadas formas de asistencialismo social, con intervenciones paliativas, filantrópicas y residuales, atadas a disposiciones legales con orientaciones conceptuales fundamentadas en el enfoque de los derechos humanos, pero que persisten en la caridad y la asistencia.

La interpretación sobre el envejecimiento como un problema individual de pobres y excluidos en la formulación e implementación de políticas públicas, determina el sistema de actores que participan en las acciones públicas. Los diversos actores involucrados en la política de vejez, no han logrado posicionar un sistema de actores deliberante y participativo, que defienda y garantice los derechos de la población envejecida, tampoco se han construido agendas públicas que prioricen el problema del envejecimiento como un tema relevante para la sociedad colombiana, hasta el momento se promueve la idea de sujetos pasivos, sin avanzar en la construcción de mecanismos de mediación del problema a nivel nacional y subregional.

En conclusión, el referencial sectorial de las políticas de envejecimiento y vejez en el Valle del Cauca, se organiza mediante imágenes imperfectas y conflictivas asociadas a lugares pasivos, asistenciales y mercantiles de política pública. A nivel territorial la política

---

<sup>112</sup> Entidades públicas en varias escalas, organismos públicos y privados, fundaciones y corporaciones, centros académicos, entidades descentralizadas asistenciales (Hospitales públicos y ancianatos, centros vida), granjas rurales para el adulto mayor, redes de protección al adulto mayor, organizaciones sociales de adultos mayores y adultos mayores.

analizada avanzó en promover el enfoque de los derechos humanos, una retórica contradictoria, ante la persistencia de acciones públicas que incorporan un modelo tradicional de asistencia y caridad centrado en una perspectiva biogisista.

El referencial global de la política analizada se orienta bajo lógicas de mercado, y se materializa mediante un conjunto de acciones públicas que tienden a perpetuar relaciones de exclusión y desigualdad por medio de entramados institucionales medianamente estables a nivel regional. Son instituciones carentes de autonomía y recursos, lo que genera dificultades para avanzar en la construcción de relaciones sociales multicéntricas que garanticen a la población envejecida relaciones de justicia y bienestar social con procesos de deliberación y participación democrática.

## **7.2. Análisis referencial de la política pública de protección social neosistencial en Colombia y el Valle del Cauca: Red de Protección Para la Superación de la pobreza Extrema-Unidos (2005-2015).**

“Para entender la cultura de los pobres es necesario vivir con ellos, aprender su lengua y costumbres e identificarse con sus problemas y aspiraciones” (Lewis, 1961).

### **7.2.1. Introducción**

El propósito central de análisis es mostrar las transformaciones de las políticas de protección social en Colombia y el Valle del Cauca en su componente asistencial desde una perspectiva territorial, como un escenario construido históricamente, de relaciones sociales y poder (Motañez & Mahecha, 1998). En este caso, se escogió analizar las intervenciones realizadas por el gobierno nacional, regional y local para enfrentar la pobreza extrema en el departamento.

La pobreza en Colombia está relacionada con la profundización de los fenómenos de exclusión y desigualdad social, problemas estructurales sobre los que discursivamente se construye una retórica oficial en defensa de los derechos humanos, y unas estrategias para luchar contra la pobreza extrema, promover el manejo social del riesgo y la expansión de capacidades en la ciudadanía (Giraldo, 2013).

Analizar los problemas de la “cuestión social colombiana”, implica la identificación de las problemáticas que acentúan la exclusión social, entre las que se destacan están: el declive de las instituciones de protección social, el aumento del desempleo, el subempleo y la precarización laboral. Se observa una crisis del régimen de bienestar neoliberal orientado a la mercantilización de derechos (salud, vivienda y educación); que se traduce en una debilidad burocrática para atender las demandas sociales; en el aumento de fenómenos de discriminación social por raza, sexo e identidad; y la persistencia de un conflicto armado interno, al cual durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010–2014), avanzó en un

proceso de diálogo, negociación y acuerdo con la guerrilla de las FARC-EP, conducente a la terminación del conflicto armado interno<sup>113</sup>.

La institucionalidad encargada de los procesos de refinamiento del instrumental técnico sobre la forma de medición de la pobreza y exclusión, avanza mejorando sus cálculos, y por supuesto, las variables de sus indicadores. El país experimentó una transición de unos indicadores orientados a describir las necesidades de las personas y sus privaciones, a la construcción de unos cálculos de orden multidimensional que requieren de otras fuentes de información<sup>114</sup>.

Al mismo tiempo se experimenta el avance de nuevos enfoques para el análisis de la política social desde la teoría neoasistencialista, aquí las políticas de superación de la pobreza y extrema pobreza se orientan a la satisfacción de mínimos biológicos y umbrales de ciudadanía en grupos y sectores sociales excluidos, con la formulación e implementación de estrategias que buscan la estabilización y compensación individual de los ciudadanos mediante estructuras institucionales transitorias y la expansión de ayudas asistenciales (Mora, 2019).

Sin embargo como se observa en la tabla N° 3, la medición y reducción de la pobreza<sup>115</sup> aún son descriptivas e insuficientes para precisar la magnitud de la problemática. Como resultado existen vacíos teóricos y metodológicos que afectan las posibilidades de construir sistemas de información, homogéneamente oficiales, que relaten de manera diferencial las necesidades de los territorios y sus poblaciones.

---

<sup>113</sup> Se hace referencia a lo establecido en el “Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y duradera en Colombia – Acuerdo final” (Alto comisionado para la paz, 2016). Los puntos acordados son: 1) política de desarrollo agrario integral, 2) participación política de los miembros de las FARC – EP, 3) fin del Conflicto, 4) política de drogas, y 5) reparación a las víctimas del conflicto.

<sup>114</sup> Las variables del índice de pobreza multidimensional en Colombia son: condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda (DANE, 2012).

<sup>115</sup> La reducción de la pobreza se explica en parte por el crecimiento económico del país, que entre el 2005-2014 creció a un ritmo del 5,2 anual, con bajos niveles de inflación (Tassara, etal, 2015).

Tabla 3. Índice de Pobreza Multidimensional en Colombia 2010-2015

<b>Dominio</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Nacional	30,4	29,4	27,0	24,8	21,9	20,2
Cabecera	23,5	22,2	20,6	18,5	15,4	14,4
Centros poblados y rural disperso	53,1	53,1	48,3	45,9	44,1	40,0

<b>Regiones</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
Atlántica	45,5	41,8	41,1	37,4	34,6	31,2
Oriental	28,6	29,2	28,5	24,8	18,0	17,5
Central	31,2	30,7	26,7	26,1	28,1	22,1
Pacífica (sin incluir Valle)	42,7	41,4	36,3	37,6	34,6	33,8
Bogotá	12,1	11,9	11,1	8,7	5,4	4,7
Valle del Cauca	24,1	24,7	20,5	16,2	15,7	15,7
Antioquia	27,8	25,7	21,7	22,4	19,5	18,7

Fuente: DANE - Encuesta Nacional de Calidad de Vida (marzo 2 de 2016).

La exclusión social en Colombia según Casas (2009) expresa privaciones, rupturas y rechazos que son comunes a ciertos grupos sociales que les impide participar del bienestar social, lo que genera desintegración del tejido social en los lugares donde más se acentúan. Es un problema estructural que no ha logrado ser abordado con estrategias de país y acciones descentralizadas, construyendo respuestas estatales caracterizadas por una marcada tendencia coyuntural que pretende llevar los problemas sociales a situaciones manejables (Vargas, 2001).

Lo que se avizora es una mayor participación del mercado, ante el fracaso de las soluciones planteadas por la institucionalidad pública, bajo la lógica de buscar y construir soluciones, con los agentes o mediadores posibles. La expansión de las políticas de protección social como estrategia para enfrentar los problemas de pobreza y exclusión social en Colombia, solo han contribuido a transferir subsidios compensatorios condicionados y el acceso preferencial a servicios institucionales como se mostrará más adelante (Barrientos, 2012).

Para el análisis de la política de protección social en su componente asistencial, se sistematizó información cualitativa de textos gubernamentales:

- a. Documentos, CONPES 100 de 2006 (lineamientos para la focalización del gasto público social), CONPES 102 de 2006 (Red de protección social contra la pobreza extrema), CONPES 117 de 2008 (actualización de los criterios para la determinación, identificación y selección de beneficiarios de programas sociales), CONPES 3616 de 2009 (lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento), CONPES 150 de 2012 (metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia).
- b. Ordenanza departamental del Valle del Cauca 330 de 2011 (marco general de las políticas públicas sociales sostenibles del departamento del Valle del Cauca).
- c. Voces de entrevistados participantes del estudio, transcritas e interpretadas en perspectiva cognitiva.

El análisis cualitativo realizado centra el énfasis en el referencial construido desde la administración pública central, regional y local sobre pobreza, así como sus formas de intervención en el orden territorial. También se realiza énfasis en el papel de los actores o mediadores institucionales, sociales y económicos en la implementación de políticas de lucha contra la pobreza extrema en el ámbito local (ver cuadro N° 11).

Cuadro 11. Marco de análisis cognitivo-referencial de las políticas de lucha contra la pobreza extrema.

Dimensiones	Categorías	Hallazgos
Conceptos de la política protección social neasistencial	Referencial sectorial: Supuestos teóricos de las políticas públicas de lucha contra la pobreza extrema	Conceptos centrales evidenciados en los textos gubernamentales: Políticas de protección social Manejo social del riesgo Vulnerabilidad Focalización Pobreza Exclusión social
Argumentos	Cambios políticos, sociales,	Intervenciones centrales: Gestión de la oferta institucional Descentralización departamental y



utilizados durante la implementación de la acción pública	institucionales y sociales generados durante la implementación de la política	municipal de la intervención pública Uso de estrategias de focalización para la entrega de transferencias monetarias condicionadas Construcción de redes sociales de apoyo Acompañamiento familiar y comunitario
Papel de los actores institucionales, sociales y económicos en la política pública	Participación de los Actores institucionales, sociales, políticos y económicos en la implementación de la política de lucha contra la pobreza extrema	Actores centrales: Organismos del Estado en el orden nacional, regional y local Consejos Departamentales y Municipales de política social-COMPOS. Fundaciones y ONG vinculadas con la contratación estatal Organizaciones sociales Gremios económicos Familias beneficiarias

Elaboración propia.

En síntesis, la manera como se conceptualiza e interviene la pobreza en Colombia, está asociada a las imágenes, ideas, conceptos y representaciones que se poseen sobre las relaciones de exclusión social y desigualdad a nivel nacional, regional y local desde una perspectiva neoasistencial. Las imágenes construidas por las políticas de lucha contra la pobreza extrema se constituyen en vectores de significado, centradas en promover lógicas asistenciales y mercantiles en función de la productividad y la inserción de la ciudadanía a mercados internacionales.

Las imágenes en lo corrido del siglo XXI, se vinculan a la construcción de umbrales de ciudadanía, mínimos biológicos e ingresos básicos por familia e individuo generadores de políticas asistenciales, paliativas y compensatorias que ocultan las condiciones de inequidad y desigualdad presentes en amplios grupos sociales, a los cuales se les niega el

establecimiento de un régimen de provisión de bienes y servicios sociales a cargo del Estado, el mercado y la sociedad, orientado al bienestar universal.

#### 7.2.2. Referencial sectorial: supuestos teóricos y conceptuales de las políticas de protección social neoasistencial en Colombia.

La superación de la pobreza extrema en Colombia es una política central de gobierno desde el 2006<sup>116</sup>, cuando se formuló el CONPES 102 de 2006 (DNP, 2006), instrumento que generó un balance sobre la pobreza extrema y creó mecanismos para la modificación de la pobreza como problema estructural. En la década del dos mil se ejecutaron los planes, “Hacia un Estado comunitario” (2002-2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006 -2010), “Prosperidad para todos” (2010-2014); con los cuales se tomaron medidas orientadas a reducir la pobreza y la desigualdad, a la creación de nuevas formas de institucionalidad y medición de la pobreza<sup>117</sup>, y a formular políticas, programas y proyectos específicos para la superación de la pobreza mediante la protección social<sup>118</sup> (Contraloría General de la República, 2014).

Los planes de desarrollo referidos anteriormente intentaron corregir dos problemas centrales: la reducción de la pobreza y la exclusión social en territorios urbanos y rurales mediante políticas de protección y seguridad social; y los prolongados hechos y situaciones de violencia generados por el conflicto armado interno (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2009). Los planes nacionales de desarrollo construidos entre el 2002-2014 ratificaron la necesidad de impulsar un sistema de protección social orientado a la garantía de derechos básicos en salud, pensiones y trabajo, mediante

---

<sup>116</sup> Para el 2006 la pobreza moderada se ubicaba en el 45,1% y la pobreza extrema en el 12%. Otro indicador importante es el coeficiente de Gini que se ubicó en un 0,54 para el año 2006 (Rentería, 2009).

<sup>117</sup> Se conformó en 2004 la misión para la erradicación de la pobreza y la desigualdad, MERPD, instancia coordinada por el Departamento Nacional de Planeación, orientada a formular acciones prácticas.

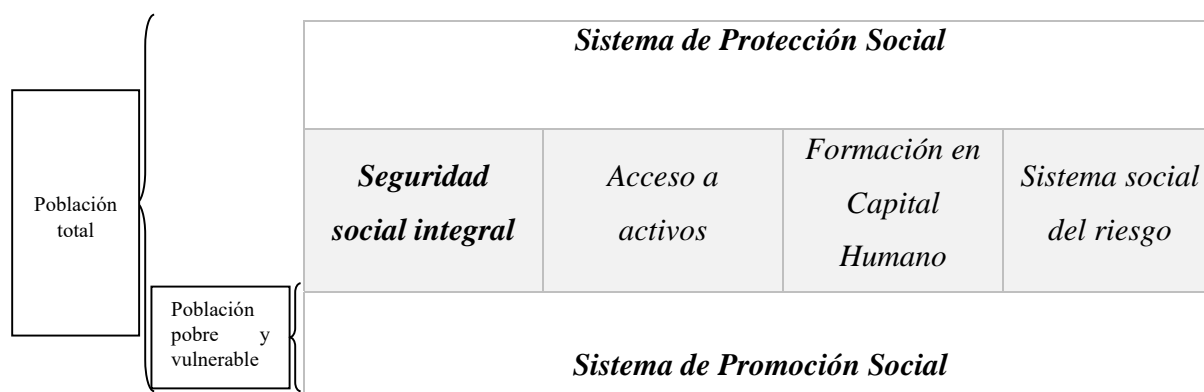
<sup>118</sup> Son un conjunto de intervenciones públicas generadas para enfrentar los riesgos ocasionados por las crisis económicas de individuos, hogares y comunidades pobres o en extrema pobreza (Consejería Presidencial para la Política Social, 2002).

mecanismos de eficiencia del gasto social, focalización de recursos y atención a las familias más vulnerables, lógicas que son propias de la mercantilización de lo social (Varela, 2005).

Durante los gobiernos reseñados las políticas de protección social se enfocaron a reducir la pobreza extrema y las brechas de desigualdad, acciones públicas orientadas por la ley 789 de 2002 que promueve la construcción de un sistema de protección social, definido como un conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y mejora de la calidad de vida de los colombianos (Rentería, 2009). Las estrategias que se construyeron para reducir la pobreza y la pobreza extrema, se orientaron a la focalización del gasto social, la entrega de subsidios condicionados y el acceso preferente a servicios sociales del Estado.

Durante el periodo 2005-2015 en Colombia, se realizaron intervenciones públicas y privadas, orientadas a fortalecer el crecimiento económico del capital. Se construyeron instituciones y políticas públicas, para focalizar y ejecutar de forma eficiente los recursos fiscales disponibles, para lo cual se creó el Sistema de Protección Social del que hacen parte el sector salud (ver ilustración N° 3), pensiones, riesgos profesionales y protección al cesante (DNP, 2006). También con la ley 790 de 2002, se fusionaron los ministerios de Salud, Trabajo y Seguridad Social, y se creó el Ministerio de la Protección Social, órgano encargado de formular y coordinar la política social en las dimensiones de empleo, trabajo, nutrición, protección de las familias y previsión y seguridad social integral (Cortés, 2012).

Ilustración 4. Descripción del Sistema de Protección Social



Fuente: Elaboración propia con base en el Departamento Nacional de Planeación (2011: pág. 322)

El sistema de protección social integra un conjunto de obligaciones, procedimientos y recursos, dirigidos a proteger a los más pobres y vulnerables ante la persistencia estructural de la pobreza; lo construido durante los últimos gobiernos impulsó un sistema de protección de carácter dual con orientación mercantil, que facilitó la participación de actores gubernamentales y del mercado en la generación de bienes y servicios sociales, estructurando un sistema de protección social así:

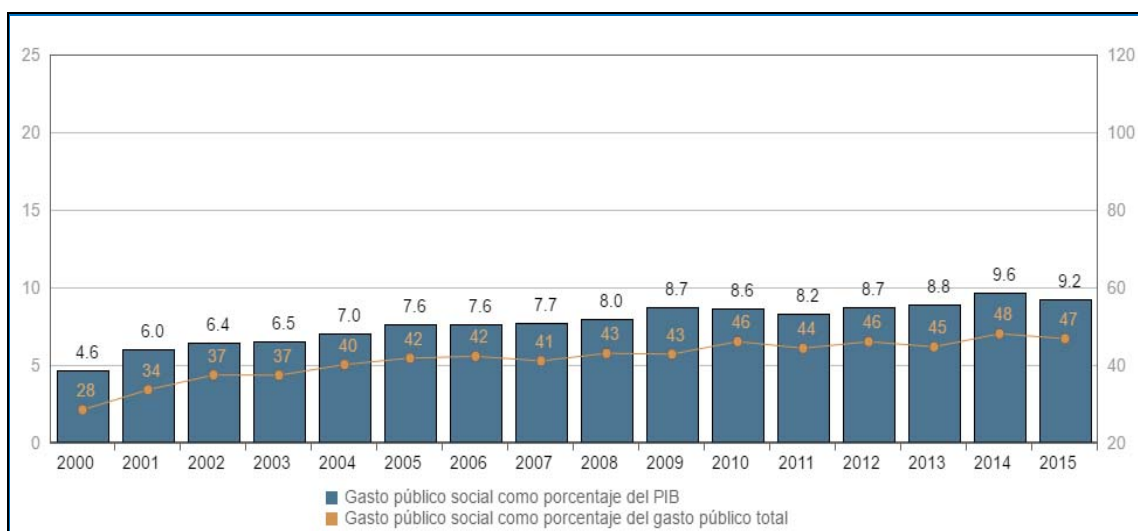
- a) Seguridad social integral–salud, riesgos profesionales y protección al cesante- de carácter universal para el conjunto de la población.
- b) Acceso a los activos físicos y financieros, mediante modalidades de apoyo a las familias orientado a la generación de ingresos y acceso al crédito, así como a la consecución de vivienda propia (Tassara, et al, 2015).
- c) Fortalecimiento y protección del capital humano y los ingresos de los hogares mediante la formación y la inclusión en el mercado laboral (Departamento Nacional de Planeación, 2011).
- d) Atención a grupos vulnerables en situación de crisis, afectados en sus condiciones de vida, mediante la puesta en marcha de un sistema social del riesgo.
- e) Impulso de un sistema de promoción social dirigido a la población pobre y vulnerable, mediante acciones de atención focalizada, que promueven su inserción social (Tassara, et al, 2015).

Las políticas de protección social fueron orientadas a obtener resultados positivos mediante la adopción del enfoque de manejo social del riesgo promovido por el Banco Mundial (Ahumada et al, 2008). El enfoque se orientó a promover la corresponsabilidad entre lo público y lo privado en el manejo de los asuntos sociales, un recetario neoliberal, que se construyó como alternativa de convergencia entre el Estado y el mercado para la solución de las crisis sociales (Barba, 2007).

Lo formulado en el contexto colombiano evidenció que las políticas se orientaron a resolver contingencias negativas de los ciudadanos, mediante acciones instrumentales que

se pueden describir así: se olvidó que la pobreza, la violencia y la exclusión social son fenómenos estructurales; se construyeron estrategias de protección social que sirvieron para paliar los efectos económicos y sociales de las fallas del mercado, así como de los desastres ambientales producidos por los efectos del cambio climático<sup>119</sup>; se trataron a los ciudadanos pobres y excluidos como menores de edad, a los que con dádivas monetarias se les garantizaba su protección y manutención (Varela & Otálvaro, 2013).

Ilustración 5. Gasto social del gobierno central en Colombia 2000-2015



Fuente: (CEPAL, 2017). Base de datos de gasto social en América Latina y el Caribe. consulta realizada en: <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/colombia>, (08/06/2017).

La ilustración N° 4, muestra que las políticas de protección social y de lucha contra la pobreza fueron acompañadas de un aumento en el gasto público social<sup>120</sup>, el cual creció

<sup>119</sup> A finales del año 2010 se creó “Colombia humanitaria”, una respuesta institucional para paliar la crisis de los efectos del cambio climático.

<sup>120</sup> El gasto público social se define como “el volumen de recursos destinados a financiar políticas relacionadas con las siguientes seis funciones: 1) Protección social. 2) Educación. 3) Salud. 4) Vivienda y

de manera constante durante el período de estudio del 7.0% en 2005; al 9,2% durante el 2015. El gasto social para el sector de la protección social fue de 3,89 en el 2005, y del 3,38 para el año 2015, un leve descenso durante el último año (CEPAL, 2017). El gasto social colombiano fue inferior al promedio regional de América Latina y el Caribe, por su parte, el gasto público social paso del 8,5% en 2005, a 10,5% en 2015 (CEPAL, 2017).

Aunque aumentó el gasto público social y se redujo la pobreza monetaria y multidimensional, dado que se pasó del 30,4 en el 2010 al 20,2 en el 2015 (ver ilustración N° 4), lo que se observó fue la presencia de serios vacíos y limitaciones de orden conceptual e institucional en las políticas de protección social, relacionadas con la maniquea utilización e incorporación de las nociones de pobreza y exclusión en la acción pública. Las políticas construidas apostaron por una imagen referencial mercantil, que asocia la pobreza con la privación de bienes y servicios materiales, así como por la búsqueda de salidas individuales para disminuirla (Ávila, 2018).

Los cambios incrementales producidos con la imagen referencial de pobreza fueron construyendo un marco legal, político e institucional ambiguo. Se reconfiguró el sistema de atención a la población pobre y excluida con marcos conceptuales que combinan representaciones sociales asistencialistas y corrientes que promueven el enfoque de las capacidades humanas (Sen, 2000). El referencial de pobreza nacional centró el foco de interés en las oportunidades, capacidades y libertades de los sujetos, un marco referencial problemático en la medida que desconoce la diversidad, heterogeneidad y diferencia de la población pobre en Colombia.

---

servicios comunitarios. 5) Actividades recreativas, cultura y religión. 6) Protección del medio ambiente” (CEPAL, 2017).

### 7.2.3 Análisis referencial de los cambios institucionales y sociales generados durante la implementación de la política pública neoasistencial a nivel central

La institucionalidad construida fue liderada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, organismo que diseña, coordina e implementa políticas públicas para la inclusión y la reconciliación social, mediante la subdirección general para la superación de la pobreza, con direcciones de gestión y articulación de oferta social y de acompañamiento familiar y comunitario; también se implementó la subdirección de programas y proyectos con tres direcciones, transferencias monetarias condicionadas, inclusión productiva e infraestructura social y hábitat (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, 2016).

Ilustración 6. Descripción de los programas de prosperidad social.

<b>Programas</b>	<b>Direcciones</b>	<b>Funciones</b>
Subdirección general para la superación de la pobreza	Gestión y articulación de la oferta social	Focalización
		Articulación de oferta pública
		Inversión social privada
	Acompañamiento familiar y comunitario	Cooperación Internacional y donaciones
		Innovación social
Subdirección general de programas y proyectos	Transferencias monetarias condicionadas	Liderar los programas de Familias en Acción y Jóvenes en Acción.
	Inclusión productiva	Inclusión productiva de población vulnerable, desplazada y/o en extrema pobreza.
	Infraestructura social y hábitat.	Financiación de pequeñas y medianas obras urbanas y rurales.
	Grupo paz, desarrollo y estabilización	Promover la cultura de paz en los territorios.
	Grupo de enfoque diferencial	Apoya la implementación del enfoque diferencial en prosperidad social

Fuente: elaboración propia con base en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (2016).

El modelo de implementación de las políticas de lucha contra la pobreza extrema, tal y como fue construido, perpetúa el desarrollo económico centrado en la contención de los factores generadores de la pobreza mediante la intervención por programas y proyectos. La situación impide la identificación objetiva de las causas y consecuencias creadoras de la pobreza y la exclusión social, dado que limita las posibilidades de formular políticas públicas sociales basadas en evidencias, argumentos y deliberaciones, que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos (Bracho, 2010).

Los instrumentos de implementación de las políticas de protección social en Colombia apropiaron el paradigma dominante de finales del siglo XX en orden global, relacionado con ofrecer beneficios básicos y temporales a los más pobres mediante mecanismos de focalización asistencial (Barba, 2018). Las brechas o problemas más frecuentes de la focalización están referidos a la imposibilidad de anticipar o prever los problemas de la implementación, la cual es una acción performativa en las que están implicados la administración pública, el mercado y la sociedad (Aguilar, 2015). Los conflictos más recurrentes de los procesos de implementación de las políticas de protección social en Colombia, se relacionan con:

- La fragilidad de los sistemas de información y monitoreo de los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional
- El escaso análisis de las trayectorias de vulnerabilidad de la población pobre en términos de inestabilidad, inseguridad, y dependencia de los hogares pobres.
- La fragmentación de la oferta institucional, que genera una pérdida de eficacia y sostenibilidad de la acción pública frente al fenómeno de la pobreza y la exclusión social.
- Las medidas utilizadas para resolver los problemas de implementación de las políticas de protección social en Colombia, no mejoran las mediciones, ni el análisis de la intervención social de la pobreza y la exclusión social, como fenómeno central y estructural del país.



Los procesos de intervención de la pobreza y exclusión social orientados desde el orden central de gobierno, se orientaron por un nuevo concepto de gestión pública, denominado construcción de redes sociales, el cual consiste en la estrecha participación del Estado, el mercado y la sociedad (Tassara et al, 2015). Las redes fueron promovidas con la finalidad de avanzar en:

- La promoción del empoderamiento comunitario
- Mejorar los procesos de descentralización municipal y departamental en la gestión de la superación de los fenómenos de pobreza y exclusión social.
- Proporcionar transferencias monetarias condicionadas, a las familias más pobres o vulnerables.
- Construir estrategias de focalización de programas sociales en los niveles 1 y 2 del SISBEN,<sup>121</sup> mediante la estrategia de subsidio a la demanda de servicios sociales (Tassara et al, 2015).

Las redes construidas son parte de un nuevo viraje hacia la política social neoasistencial en Colombia, la cual se fortaleció con estrategias políticas e institucionales orientadas a promover programas y proyectos focalizados para población pobre y vulnerable, la Red Unidos como se describe más adelante, promovió un cambio en las intervenciones sociales e institucionales, al intentar consolidar alianzas y sinergias que le permitan jugar a las familias un rol protagónico en el campo de la protección social y económica de sus miembros (Giraldo, 2018).

Una de las instituciones dedicada a la formulación y ejecución de políticas de protección es la Red Unidos, nueva estructura institucional que como veremos más adelante, promueve iniciativas orientadas a la construcción de redes e intermediarios institucionales, que van en la dirección de construir esfuerzos conjuntos entre actores, pero que tienen serios desafíos para articular una oferta universal en los niveles nacional y

---

<sup>121</sup> Sistema de Selección e identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN).

regional, así como para dotar de autonomía y capacidades gubernamentales a gobiernos locales.

### 7.2.3 Implementación de la estrategia de la Red Unidos en Colombia

Una de las políticas de protección social en Colombia es la estrategia RED UNIDOS<sup>122</sup>. Su propósito es impulsar procesos de coordinación de carácter institucional, económico y civil, que permitan la superación de la pobreza extrema en el territorio nacional. Es una acción pública dirigida a grupos familiares que viven en condiciones de pobreza extrema, mediante la articulación de diferentes actores del Estado y la sociedad, con el objetivo de contribuir a la superación de las condiciones de pobreza extrema, ofreciéndole a las familias, servicios sociales básicos que les permitan salir de la situación de vulnerabilidad, mediante el aumento de capacidades individuales y colectivas en términos de autogestión, sostenibilidad y agencia, para facilitar su inserción en la vida económica y productiva del país (ANSPE, 2015).

La estrategia se fundamenta en los documentos CONPES 102 de 2006, CONPES 3616 de 2009, y en el CONPES 150 de 2012. El primero establece las bases para la creación de la Red de Protección para la reducción de la Pobreza Extrema, un instrumento que busca la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado, para asegurar la superación de su condición, mediante las siguientes acciones: integración de la oferta de servicios sociales provistos por el Estado; acompañamiento familiar y acceso preferente de las familias a los recursos e intervenciones sociales, con el propósito de superar las condiciones mínimas de calidad de vida no cubiertas; y generar un

---

<sup>122</sup> La red Unidos fue nombrada red Juntos durante el periodo 2007–2010, se estableció para reunir a varias instituciones públicas que ofrecen servicios sociales a personas, familias y comunidades en situación de pobreza extrema. La Red Unidos es un sistema de protección social para las familias en situación de extrema pobreza, es un modelo de gestión que permite acceso preferente a los servicios sociales del Estado (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de la pobreza extrema (Departamento Nacional de Planeación, 2006).

El CONPES 3616 de 2009 se dirige a la población en condición de pobreza extrema y a la desplazada (PPED), con mecanismos para la generación de ingresos (suficientes y sostenibles). El instrumento CONPES incluye una serie de articulaciones institucionales que pueden satisfacer las necesidades de ingresos en lo local. Los mecanismos construidos se inspiran en soluciones de mediano y largo plazo, que privilegian la aplicación de estrategias de independencia económica de las familias, sobre aquellas que producen resultados en el corto plazo de carácter asistencial y paliativo (Departamento Nacional de Planeación, 2009).

El documento CONPES 150 de 2012 crea nuevos arreglos institucionales para la medición de la pobreza monetaria y multidimensional en Colombia (Departamento Nacional de Planeación, 2012). Determinando dos formas de medición. La primera metodología mide los ingresos monetarios de los hogares<sup>123</sup>, y la segunda, construye un cálculo mediante la evaluación de cinco variables: las condiciones educativas del hogar, condiciones de la niñez y la juventud, trabajo, salud, servicios públicos y condiciones de la vivienda. Factores que muestran la privación y desventaja social de los hogares.

La adopción del índice de pobreza multidimensional (IPM),<sup>124</sup> se orienta a repensar los diversos procesos de carencia y privación de los hogares (unidad de análisis), susceptibles de modificación por acción de la política pública (Departamento Nacional de Planeación, 2012). Una de las críticas centrales al proceso de medición está relacionada con el uso de indicadores que miden aspectos materiales y socioeconómicos, el aumento de capital de los hogares, sin parámetros de bienestar individual y familiar, o bienestar subjetivo, en términos de felicidad (Nussbaum, 2012).

---

<sup>123</sup> El indicador de bienestar de los hogares se evalúa en términos de la suficiencia de ingresos. Se clasifica como pobres a los ciudadanos que tienen un ingreso promedio mensual inferior al valor de la línea de pobreza (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

<sup>124</sup> El Índice es desarrollado por Oxford Poverty & Human Development Initiative

La Red Unidos tiene sus orígenes en las políticas y estrategias de reducción de la pobreza extrema, promovidas durante la ejecución del plan nacional de desarrollo, “Estado comunitario, desarrollo para todos” de Álvaro Uribe Vélez (2006 – 2010). Durante el periodo se creó la Red de protección contra la pobreza extrema -Red Juntos-, con el propósito de vincular a las familias en extrema pobreza y en situación de desplazamiento forzado (Departamento Nacional de Planeación, 2009). Durante este gobierno<sup>125</sup>, se implementó un plan de reactivación social<sup>126</sup> orientado a garantizar bienes y servicios básicos, mediante acciones públicas y privadas. De ahí la importancia de La Red, como principal estrategia para el logro de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio), mecanismo que ofrecía a un grupo meta, de un millón quinientas mil familias<sup>127</sup>, estrategias de articulación sectorial y focalización de servicios para la superación de la pobreza (Departamento Nacional de Planeación, 2011). La Red como estrategia de política social se fundamentó en la coordinación interinstitucional, sin implementar directamente programas o servicios sociales.

Las principales instituciones vinculadas a la Red Juntos fueron:

Cuadro 12. Entidades y programas participantes de la Red Juntos.

ENTIDADES	PROGRAMAS
Acción social	Minicadenas productivas y sociales
	Capitalización microempresarial de minicadenas productivas
	Mujeres ahorradoras en acción

<sup>125</sup> En el periodo se presentó una reducción de los indicadores de pobreza y desigualdad, la pobreza por ingresos paso del 53,7 (2002) al 45,5 en el 2009, la pobreza extrema por ingresos paso del 19,7 (2002), al 16,4; así mismo se observó una reducción del coeficiente de Gini del 0,59 en el 2002, al 0,57 en el 2009 (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

<sup>126</sup> El plan incluye siete herramientas para la equidad: revolución educativa, protección y seguridad social, impulso de la economía solidaria, manejo social del campo, manejo social de los servicios públicos, país de propietarios y calidad de vida urbana (Rentería, 2009).

<sup>127</sup> Al corte en agosto 31 de 2010, las familias acompañadas fueron 1.297.300, lo que representó un cumplimiento del 86,5% (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

	Recuperación de activos improductivos
	Atención integral en generación de ingresos para población desplazada
	RESA
	Familias Guardabosques
Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural	Programa oportunidades rurales
	Programa alianzas productivas
INCODER	Subsidio integral para la conformación de empresas básicas agropecuarias
	Titulación de Baldíos
SENA	Jóvenes rurales
	Jóvenes en acción
	Talleres de emprendimiento y formación complementaria
	Formación para la población desplazada.
	Servicio público de empleo.
Consejería para la equidad de la mujer	Mujer cabeza de familia urbana y rural

Fuente: Elaboración propia con base en el Conpes 3616 de 2009.

El funcionamiento de la red Juntos (ahora Red Unidos) durante el cuatrienio 2006-2010, se estructuró a partir del cumplimiento de tres fases: un acompañamiento familiar que consiste en visitar a las familias y comunidades para mejorar su acceso a los servicios sociales del Estado. Se construyeron nueve dimensiones<sup>128</sup> y cuarenta y cinco logros que las familias debían alcanzar para superar su condición de pobreza extrema. La segunda, amplió los procesos de gestión de oferta y acceso preferente a los servicios del Estado, mediante el

---

<sup>128</sup> Las dimensiones son: 1. Identificación 2. Ingresos y trabajo 3. Educación. 4. Salud. 5. Nutrición. 6. Habitabilidad. 7. Dinámica familiar. 8. Bancarización y ahorro. 9. Acceso a la justicia (Rentería, 2009).

diseño de mecanismos de entrada y salida de las familias a través de los cogestores sociales<sup>129</sup>, funcionarios que trabajan en el monitoreo de las familias y en la búsqueda de mecanismos de articulación institucional público y privado. La tercera, se construyó para fortalecer las entidades públicas que intervienen directamente el problema de la pobreza, a través de convenios y asesorías (capacitaciones) para descentralizar la política social del Estado y garantizar el acompañamiento a las familias (Tassara, et al, 2015).

La Red Unidos se prolongó en el Plan nacional de desarrollo “Prosperidad para todos” (2010–2014), que estableció la prioridad de consolidar la Red Juntos, ahora Red Unidos como la principal estrategia para la superación de la pobreza extrema y el manejo social del riesgo en Colombia. La estrategia como lo muestra la tabla N° 4, avanzó tímidamente en el cumplimiento de sus resultados, a enero de 2014 solo 125.747 familias habían superado la situación de pobreza extrema (Contraloría General de la República, 2014). Por ello, se plantea que la acción pública debe mejorar en los siguientes aspectos: fijar condiciones claras de salida de las familias que se encuentran en extrema pobreza; mejorar los mecanismos de focalización y entrega de subsidios; construir marcos normativos y competencias (responsabilidades) con las instituciones que participan de la red (Departamento Nacional de Planeación, 2011).

Tabla 4. Familias vinculadas a la Red Unidos.

FAMILIAS VINCULADAS A LA RED UNIDOS (ANTES JUNTOS) 2008 - 2014								
Condición	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Vinculados acumulados.	232.935	712.264	331				1.391.902	1.391.902
Familias que superan la condición de	80.931	38.086	5.519	1.211				125.747

<sup>129</sup> Los cogestores sociales realizan tareas de motivación, orientación y acompañamiento a las familias en extrema pobreza.

pobreza extrema								
Superaron la condición de pobreza por año de promoción.					34.021	88.309	3.417	125.747

Fuente: Informe de evaluación de la Red para la superación de la pobreza extrema 2008–2014 (Contraloría general de la república, 2014, pág. 26).

Una de las medidas implementadas durante el cuatrienio para mejorar el funcionamiento de la estrategia, fue el rediseño de las instituciones de protección social en 2011, mediante reformas institucionales orientadas a cumplir las disposiciones emanadas de la ley 1448 de 2011, o ley de víctimas, en la que se obliga al Estado colombiano a dar atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno dentro de un marco de justicia transicional (Congreso de la república, 2011). Se crea el Departamento para la prosperidad social-DPS, como ente rector de la inclusión y la reconciliación social en Colombia; y adicionalmente se crea la Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema – ANSPE, diseñada para erradicar la pobreza extrema al 2020, como principal tarea gubernamental (Contraloría general de la república, 2014).

Según el informe evaluativo realizado por la Contraloría General de la Nación de Colombia sobre la Red Unidos (2008–2014), los avances estratégicos de la Red son:

- Consolidación de una política pública formal orientada a las poblaciones más vulnerables o en situación de pobreza extrema en el país
- Generación de un enfoque orientado a la garantía y goce de los derechos humanos
- Direccionamiento e intervención orientada a la articulación de sectores, como la educación, salud (física y mental), ingresos, alimentación y vivienda.

Las principales dificultades encontradas durante el proceso de ejecución de la estrategia según el informe de la Contraloría General de República, son las siguientes: la

imposibilidad de romper con prácticas sociales e institucionales que ven a los ciudadanos pobres como sujetos pasivos que se benefician de programas sociales; ausencia de mecanismos que permitan informar de manera oportuna y clara a las familias que han sido promovidas de su situación de pobreza, ante el cumplimiento de logros obligatorios; se observa una serie de conflictos y de trabas burocráticas durante el proceso de articulación de la oferta institucional, tanto en el nivel central como en el local de gobierno (Contraloría General de la República, 2014).

Otras evaluaciones realizadas por organismos, como la OECD, plantean que los desafíos de mediano y largo plazo para el país, están relacionados con la reducción de la pobreza y la desigualdad, asociada al aumento de la informalidad<sup>130</sup>; la baja calidad del sistema educativo; el impacto de la violencia política y el crimen organizado, especialmente en áreas rurales. Aspectos que impiden la movilidad del capital humano (OECD, 2014). Según la OECD, los logros de las políticas públicas de reducción de la pobreza extrema, evidencian la utilización de salidas temporales de las familias que se encuentran en situación de pobreza extrema, lo cual, perpetua la informalidad como mecanismo para enfrentar las perturbaciones económicas y sociales en grupos sociales vulnerables.

Los informes producidos sobre la marcha de las políticas y programas de reducción de la pobreza se respaldan en reportar “impactos benéficos en diversas dimensiones del bienestar<sup>131</sup>” (Barba & Valencia, 2016: p. 10). Sin embargo, para el caso colombiano, el éxito de las políticas de protección social de carácter neoasistencial está acompañado de un aumento del gasto público social, asociado al otorgamiento de subsidios masivos con efectos positivos en el bienestar de las familias en el corto plazo, pero las políticas no avanzan en superar las trampas de la pobreza, en disminuir las inequidades y en forzar un cambio en las desigualdades estructurales de la población (Ortiz, 2016).

---

<sup>130</sup> La mayoría de quienes trabajan en el país están empleados en actividades informales y de baja productividad, o están subempleados.

<sup>131</sup> Reducción de los indicadores de pobreza y pobreza extrema, mejoras en el ámbito educativo, salud, nutrición e ingresos de las familias focalizadas por este tipo de estrategias.



#### 7.2.4 Análisis de la política de protección social neasistencial a nivel territorial

En el Valle del Cauca se han realizado diversas iniciativas orientadas a intervenir el problema de la pobreza y la exclusión social con el apoyo del gobierno nacional. Los conocimientos en el ámbito regional sobre los factores que determinan la exclusión social, muestran lo siguiente: cambios en la estructura familiar (familias más pequeñas o nucleares); menor brecha social entre personas pobres de centros urbanos y zonas rurales; marginación de amplios sectores de la esfera productiva formal; desequilibrios en la garantía y protección social de la ciudadanía. Una percepción social sobre el fenómeno de la pobreza muy interesante, donde “son los no pobres quienes se sienten menos pobres” (Urrea et al; 2004: 113).

El departamento es uno de los más poblados de Colombia (Ver tabla N° 5), con serios problemas de exclusión social de mujeres, jóvenes, campesinos, afrocolombianos, indígenas, discapacitados, víctimas del conflicto armado, habitantes de vida en calle, grupos humanos que poseen los peores indicadores de calidad de vida en la región. La exclusión se expresa de variadas formas y en diversos grupos sociales, los cuales construyen el territorio sin ser validados, reconocidos y escuchados por la institucionalidad estatal.

Tabla 5. Población Nacional y del Valle del Cauca.

<b>AÑO</b>	<b>POBLACIÓN TOTAL</b>	<b>POBLACIÓN VALLE DEL CAUCA</b>
2005	42.888.592	4.161.425
2010	45,508,205	4.382.939
2015	48,202,617	4.613.377

Elaboración propia con fuentes DANE (2015).

En el nivel territorial se han elaborado diagnósticos e intervenciones sobre la pobreza y exclusión social, mediante la formulación de planes de desarrollo regional; ejercicios prospectivos<sup>132</sup>; informes de desarrollo humano regional<sup>133</sup>; adopción de nuevos marcos legales de política social<sup>134</sup>. Instrumentos que describen un referencial de pobreza asociado a la carencia de necesidades básicas, ausencia de ingresos y personas que requieren de asistencia estatal. Problemas que tienen mayor frecuencia en jóvenes, mujeres, discapacitados, pobres, desplazados, afrocolombianos, indígenas y campesinos; se trata de un fenómeno asociado con la inequidad y disparidad de ingresos y oportunidades de amplios grupos sociales en el territorio (PNUD, 2008).

La dimensión social ha estado presente en todos los ejercicios de identificación de alternativas de desarrollo humano para la región, sin embargo, las limitaciones del contexto político, económico, social e institucional, evidencian dramas humanos asociados a problemas estructurales parcialmente intervenidos por el Estado, el mercado y la sociedad, que se referencian así: alta concentración de la riqueza y la tierra<sup>135</sup> en pocas manos; 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; aumento de los procesos de exclusión social asociados con la inequidad y disparidad en los ingresos<sup>136</sup>; débil

---

<sup>132</sup> Como el denominado “Plan Maestro de Desarrollo Regional 2013 – 2015” realizado por la Universidad del Valle y la Agenda prospectiva para el departamento del Valle del Cauca, proyecto “Visión Valle del Cauca 2032”

<sup>133</sup> Informe de desarrollo humano: “Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico (PNUD-2008)”.

<sup>134</sup> La adopción de una “Ordenanza departamental de políticas públicas sociales sostenibles” (Ordenanza No. 330 de agosto de 2011).

<sup>135</sup> La excesiva concentración de la tierra en Colombia y en el Valle del Cauca ha sido fuente de una intensificación y prolongación de los conflictos sociales (desplazamiento forzado), ambientales (deforestación, ocupación productiva de zonas de paramo), productivos (expansión de la frontera agrícola, ante la presencia del monocultivo de la caña de azúcar), económicos (aumento del precio de la tierra) y políticos (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2015).

<sup>136</sup> Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD (2008) las poblaciones con mayores dificultades de ingreso económico en el departamento son los indígenas, los discapacitados y los afrodescendientes.

institucionalidad pública que afecta la eficiencia y la eficacia de las políticas sociales regionales.

La pobreza y la exclusión social son más agudas en los sectores rurales del departamento, principalmente en áreas rurales del norte y occidente (Distrito especial de Buenaventura); aunque se observe una disminución de la pobreza a nivel regional (ver tabla N° 6), las brechas sociales entre el mundo rural y urbano muestran mayores carencias en educación, salud<sup>137</sup>, agua y saneamiento básico<sup>138</sup>; alta informalidad, y precarios accesos al sistema de seguridad social en salud y pensiones de los habitantes de zonas rurales del departamento (Departamento Nacional de Planeación-DNP, 2015).

Tabla 6. Índice de pobreza multidimensional en el Valle del Cauca.

<b>Regiones</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>
<b>Pacífica (sin incluir Valle)</b>	42,7	41,4	36,3	37,6	34,6	33,8
<b>Valle del Cauca</b>	24,1	24,7	20,5	16,2	15,7	15,7
Fuente: DANE-Encuesta Nacional de Calidad de Vida (marzo 2 de 2016).						

Los factores que profundizan la pobreza y la exclusión social en el Valle del Cauca están asociados a la configuración de procesos socioeconómicos derivados de la apropiación y marginación del acceso a la tierra de amplios grupos sociales, así como por el aumento de las desigualdades por ingreso y educación de sus habitantes (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2008). Investigaciones sobre las relaciones entre los procesos de desarrollo económico y la exclusión social, evidencian que la región es una tierra de contrastes, posee altos niveles de crecimiento económico y de exclusión social. Funcional al discurso y las prácticas del neoliberalismo de mercado, la transferencia

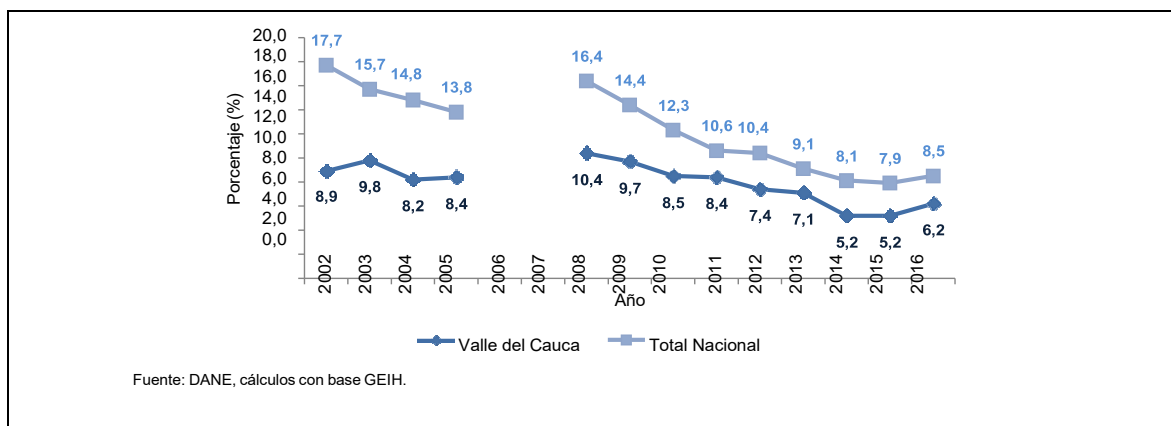
<sup>137</sup> A octubre de 2015 las personas afiliadas al régimen contributivo eran 746.921, al régimen subsidiado en salud 1.141.806, y no cuentan con ningún tipo de afiliación 1.238.192 personas, lo que evidencia la alta informalidad y la debilidad de las bases de datos para certificar los posibles beneficiarios de programas sociales (Gobernación del Valle del Cauca, 2016).

<sup>138</sup> El Valle del Cauca para el año 2013 tuvo una cobertura en energía eléctrica del 99,2% de su población, del 96% en acueducto y de 92,4%, en alcantarillado. La cobertura de gas natural fue de 69,7% para el 2015 y de Internet de un 5,5% en 2015 (Gobernación del Valle del Cauca, 2016).

de políticas y la gobernabilidad democrática de corte autoritario, estrategias promovidas por agencias internacionales en la región (Sánchez, 2017).

Otro factor que profundiza la pobreza y exclusión social a nivel territorial es la intensidad de las diversas modalidades de conflicto y violencia producidas por múltiples actores, que configuran repertorios de violencia colectiva en zonas urbanas<sup>139</sup> y rurales del departamento. Fenómenos asociados al terror, las amenazas a líderes sociales, la desterritorialización, las ejecuciones extrajudiciales, el confinamiento de grupos étnicos y campesinos, y la invisibilización de múltiples actores sociales que trabajan por desarrollo territorial. Cómo se observa en la ilustración N° 6 la pobreza extrema en el Valle del Cauca disminuyó, aunque la conflictividad social muestre un deterioro de las garantías sociales en el territorio.

Ilustración 7. Incidencia de la pobreza extrema Valle del Cauca 2002-2016.



Tomado de: DANE (2017). Boletín técnico, pobreza Monetaria 2016-Valle del Cauca.

También se identifican los problemas asociados a la construcción de un régimen de bienestar informal, referidos a la combinación de factores originados por la ausencia de

<sup>139</sup> El informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, “Buenaventura: un puerto sin comunidad”, plantea que durante el periodo 2005-2013, posterior a los acuerdos de desmovilización de las AUC (Autodefensas Unidas de Colombia) aumentó en el Valle del Cauca, la espiral de violencia y degradación de repertorios violentos, especialmente contra la población afrodescendiente e indígena de zonas urbanas y rurales del Distrito Especial de Buenaventura (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Estado en los barrios y comunidades más apartadas, a la fragmentación de una sociedad que se disputa en lo cotidiano una presencia en la informalidad.

Las fuerzas que se benefician del olvido estatal producen violencia, a través de una diversidad de actores armados nacionales y transnacionales vinculados al narcotráfico. La informalidad aumenta la desprotección en salud y pensiones<sup>140</sup>, así como las economías de lo ilícito, asociadas con una variedad de sujetos segregados, violentados y vulnerados, por el Estado, el mercado y la sociedad.

#### 7.2.5 La fragmentación del diseño institucional de la política de lucha contra la pobreza extrema en el departamento del Valle del Cauca (2005-2015).

Se presenta una reflexión sobre las políticas de lucha contra la pobreza extrema en el Valle del Cauca, orientadas a resolver los problemas de la subsistencia, privación relativa (ingresos, alimentos) y necesidades básicas insatisfechas en relación con un umbral establecido por el Estado (Casas & Barichello, 2015). Se muestra el proceso de implementación de la estrategia Red Unidos en el territorio, así como las instituciones que participaron, y el tipo de población vinculada durante el 2005-2015 en el orden territorial.

Las iniciativas que fueron construidas tienen como contexto las transformaciones relacionadas con las políticas de mercantilización de lo social, el neoliberalismo de mercado, y el desarrollo de enfoques orientados a la reducción de la pobreza, la erradicación de la pobreza extrema y el hambre. Políticas promovidas con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son el resultado de nuevas formas de administración de lo público, orientadas a incorporar el enfoque de la gobernanza con el pretexto de promover la corresponsabilidad e interacción de actores en la solución de problemas públicos (Aguilar, 2006).

---

<sup>140</sup> Se evidencia en el Valle del Cauca bajos niveles de regulación estatal que afectan las obligaciones tributarias y laborales.

La institucionalidad pública nacional, regional y local, articuló en el Valle del Cauca un enfoque de actuación en red, mediante la estrategia Red Unidos. La red provee servicios básicos para los ciudadanos identificados en situación de extrema pobreza, articulando las cuarenta y dos (42) alcaldías del departamento, con la gobernación del Valle del Cauca, los Consejos Departamentales y Municipales de política social, y las Unidades Territoriales de Acción social.

El propósito central de la estrategia en la región fue la intervención de los fenómenos asociados con la pobreza extrema, mediante la coordinación de actores (públicos y privados), con acciones conducentes a mejorar la oferta de servicios sociales a las familias, para que puedan modificar uno de los problemas centrales de la región relacionado con la conexión entre pobreza, privación y exclusión social (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2008).

Las nuevas exigencias a la administración pública, el mercado y la sociedad, encaminadas a la coordinación de acciones para reducir la pobreza extrema y la exclusión social, se enfrentaron con debilidades institucionales en el nivel regional, debidas a: limitados presupuestos públicos para las políticas sociales; baja gobernabilidad política resultado de la desconfianza de la población hacia su dirigencia política; serias dificultades para garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos excluidos del desarrollo; limitada capacidad gerencial del gobierno para dar respuesta a problemas locales y globales del territorio; aumento de intermediarios asociados a prácticas de corrupción, clientelismo político; y desánimo de la ciudadanía frente al sistema político y sus gobernantes cuando se impone el autoritarismo y la austeridad como recetas para definir las prioridades de los presupuestos públicos (Ortíz & Díaz, 2018).

El enfoque relacional propuesto por la Red Unidos, desde el nivel central gobierno, se enfrentó a la precariedad y debilidad institucional en términos de gobernabilidad. Algunos alcaldes y gobernadores fueron destituidos, por ejemplo, Juan Carlos Abadía: elegido gobernador en 2008, fue inhabilitado y destituido en febrero de 2010 con el plan de desarrollo “Buen gobierno con seguridad lo lograremos” (Francisco José Lourido:

gobernador encargado, completó el periodo de Abadía). Héctor Fabio Useche: elegido gobernador en octubre de 2011, fue inhabilitado en marzo de 2012, cargo que alcanzó Ubeimar Delgado (2012-2015) ejecutando el plan de desarrollo “Vallecaucanos, Hagámoslo bien”. Los problemas de gobernabilidad territorial afectaron la operatividad del programa, así se puede evidenciar en el siguiente relato:

*La realidad institucional muestra que no hay articulación nacional, departamental y municipal, no hay comunicación gubernamental, y finalmente quienes operan el programa, no tienen capacidad para gestionar programas de reducción de la pobreza, no soy Registraduría Nacional, yo no soy el SENA, aunque tenga una oferta institucional propia, las familias no están preparadas para recibir esa oferta. Por ejemplo, el SENA y la Alcaldía de Cali me informaron; tenemos las capacitaciones, pero la gente no quiere venir. Y uno dice ¿será que no quiere venir, o será que no tiene las condiciones? (Entrevista. Operador de la estrategia en el Valle del Cauca).*

Los procesos de formulación e implementación de políticas sociales que promovieron la reducción de pobreza extrema en la región, fueron el resultado de un tránsito de políticas tradicionales orientadas a resolver problemas de exclusión social de forma asistencial a políticas que promovieron el referencial de las capacidades humanas (Nussbaum, 2012). Las acciones públicas también se orientaron a producir nuevas recetas gubernamentales que incorporaron la transferencia condicionada de recursos desde el nivel central de gobierno, estrategias de intervención en lo social que demandan una activa participación de la ciudadanía y los gobiernos locales en la construcción de soluciones públicas.

La estrategia Red Unidos se implementó en el Valle del Cauca, mediante tres estrategias: acompañamiento familiar y comunitario, gestión de la oferta y acceso preferente a los programas sociales del Estado, y fortalecimiento institucional. La operación de la estrategia se realizó agrupando municipios de acuerdo a factores de tipo poblacional y

geográfico. Se promovió el acompañamiento de cogestores sociales<sup>141</sup>, funcionarios que motivaron a las familias para que se movilizaran con la oferta institucional, trabajaron en la puesta en marcha de un plan familiar que contenía cuarenta y cinco (45) logros y nueve (9) dimensiones en los ámbitos de identificación: ingresos y trabajo; educación y capacitación; salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, acceso a la justicia.

Según uno de los entrevistados, las dimensiones y logros podrían ayudar a construir el bienestar de las familias, aunque los problemas de la extrema pobreza son estructurales y no se resuelven con el acompañamiento familiar y comunitario. Así se observa en el siguiente relato:

*“...los logros más importantes a superar en los hogares son: identidad, salud, y educación. Los hogares se quedan rezagados en pobreza por problemas de habitabilidad, su cumplimiento es muy difícil, más aún con el enfoque rural y rural disperso...la habitabilidad es clave para superar la pobreza extrema. En el tema de ingresos, si no hay un ingreso por encima de la línea de pobreza no se supera rápidamente, es obligatorio para la superación de la pobreza extrema” (Entrevista. funcionario Red Unidos, nivel departamental).*

Las evidencias recabadas en textos gubernamentales (documentos Conpes de política social, leyes, ordenanzas y planes de desarrollo mencionados anteriormente) y el contacto con los mediadores o intermediarios de la acción pública (funcionarios públicos departamentales y municipales, asesores de política pública, consultores de ONGs, investigadores, líderes de organizaciones sociales), muestran que durante el proceso de puesta en marcha de las políticas de protección social, implementadas con estrategia Red Unidos en el Valle del Cauca, se presentan las siguientes dificultades:

---

<sup>141</sup> Operativamente trabajan 307 personas en el Valle del Cauca, como cogestores y coordinadores (22) de la estrategia.



- Lenta apropiación de los conceptos de protección y promoción social, a nivel territorial, generando problemas en el análisis e intervención de la pobreza, como asunto de carácter multidimensional que debe impulsar acciones coordinadas hacia un mismo fin.
- Inadecuada focalización de programas e instrumentos, orientados a los hogares y comunidades en condición de pobreza extrema.
- Duplicidad de programas y proyectos.
- Ausencia de capacidades gubernamentales y sociales para construir sociedades más justas e incluyentes.
- Baja inversión y gestión de las entidades territoriales en la generación de desarrollos incluyentes, evidenciables en el tipo de gasto social regional.
- Ausencia de miradas sobre la pobreza, la pobreza monetaria y multidimensional, en un marco conceptual soportado en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, orientado a superar la pobreza extrema del país y el departamento.

La implementación territorial de la estrategia Red Unidos presenta una serie de condicionamientos sociales e instituciones evidentes en el siguiente relato:

*La articulación institucional es muy difícil de generar, casi siempre se construyen comités, pero realmente la política pública no tiene un proceso de articulación. El problema es la diversidad de las familias, mientras unos pueden estar educados, otros no, y no tienen acceso a la salud, en otros casos, no tengo acceso a la cultura, por eso es difícil construir la atención integral, porque las familias en la vida real son diversas. Son casos específicos, y dependerá del mandatario del momento, cuando hay uno que sabe atender a las familias de manera integral, o atender integralmente una problemática eso facilita la ejecución de la política pública de forma más coherente a toda la población (Entrevista. Operador y/o Consultor de la estrategia en el Valle del Cauca).*

El modelo de implementación de la estrategia implicó la construcción de un enfoque relacional, sin embargo, las principales dificultades de ese proceso se pueden describir así:

- Aumento de intermediarios con bajos niveles de coordinación y comunicación, en la tarea de intentar construir una estrategia “tipo puente”, para articular servicios del Estado con población en extrema pobreza.
- Actuar dentro de marcos conceptuales y referenciales ambiguos, se incorporaron enfoques que promueven las capacidades, oportunidades y libertades, pero con acciones asistenciales y programáticas, que no contribuyen a resolver problemas de pobreza y extrema pobreza.
- Partir de problemas asociados con pobreza y exclusión difíciles de atender en el corto plazo, si no desarrollan políticas sociales con coherencia interna y externa en su implementación, aún más, cuando son abordados con lógicas directivas orientadas a la gestión de la oferta sin cambio en la estructura económica, política y social de las comunidades.
- Adscripción a planes de desarrollo nacional, territorial y local, que proveen lineamientos estratégicos de política pública, instrumentos formales y legales por medio de los cuales se trazan los objetivos del Gobierno para la superación de la pobreza extrema en el país, sin mayores niveles de evaluación y control.

En conclusión, los retos de las políticas de protección social en el nivel departamental se asocian a construir políticas de protección en el intento de hacerlas universales. Para ello se requiere del diseño e implementación de políticas sociales que generen soluciones y alternativas frente a los problemas de la exclusión y marginalidad social presentes en los diversos contextos urbanos y rurales del Valle del Cauca, mediante enfoques emergentes orientados a promover la justicia social, el bienestar colectivo e individual y la diversidad.

El gobierno nacional viene implementando políticas orientadas a reducir sistemáticamente los indicadores de pobreza, con el enfoque de las capacidades y las oportunidades, miradas que proponen la construcción de un sistema institucional que contribuya a la superación de logros familiares con articulaciones institucionales. Pero las acciones públicas construidas hasta el momento, poseen serios vacíos comunitarios y de

participación ciudadana, situación que impide garantizar un adecuado acceso a bienes y servicios ofrecidos por el Estado, con la participación del mercado y la sociedad.

La implementación de las políticas de lucha contra la pobreza extrema requiere del impulso de una diversidad de estrategias y proyectos orientados a la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, la masificación del empleo digno para el mejoramiento de los ingresos de los vallecaucanos, así como el fortalecimiento de una institucionalidad pública regional con recurso humano calificado, que permitan intervenir demandas complejas de la región.

Generar procesos embrionarios de innovación pública es un asunto difícil de implementar por: las estrategias nacieron con el neoliberalismo de mercado y fueron formuladas bajo esquemas tradicionales de protección social provistos por el mercado; las innovaciones están referidas a cuestiones de forma, de orden procedimental, de tipo didáctico, y son el resultado de programas tecnológicos, que por ahora funcionan como una “receta”.

#### 7.2.6 Niveles de percepción del referencial neoasistencial en el ámbito territorial 2005-2015

El análisis del componente asistencial de la política de protección social en el Valle del Cauca 2005-2015, se realiza siguiendo los planteamientos de Müller (2000) que se orientan a reconstruir la imagen cognitivo-normativa de la política de lucha contra la pobreza extrema implementada con la estrategia Red Unidos. La imagen referencial se construye a partir de cuatro niveles de percepción del mundo, valores, normas, algoritmos e imágenes que se articulan bajo un referencial neoasistencial (Giraldo, 2018, Mora, 2019).

Los valores construidos durante el proceso de implementación de la política de superación de la pobreza extrema en el territorio se consolidan con lógicas asistenciales e individuales, se considera que la pobreza y la exclusión social puede ser superados mediante estrategias e intervenciones de corresponsabilidad entre lo público y lo privado,

así como con la expansión de oportunidades y capacidades individuales. Las representaciones sociales construidas sobre la pobreza, hacen referencia a la necesidad de reducir la exclusión y la desigualdad mediante indicadores descriptivos, con redes sociales de apoyo promovidas para ciudadanos pobres, sin avanzar en la implementación de contratos sociales fuertes.

Los valores que sustentan la política de lucha contra la pobreza extrema a nivel regional se sustentan mediante la transferencia de contenidos utilizados durante el proceso de implementación de la política, se utilizó el enfoque de los derechos humanos y de manejo social del riesgo (SRM, siglas en inglés), como estrategia para la superación y mitigación de la pobreza a nivel local, desde una perspectiva individual y no comunitaria.

Las normas se construyen con frágiles cambios institucionales y legales en las tres escalas de gobierno (nacional, regional y local), incorporando indicadores de pobreza multidimensional y la adopción del enfoque de derechos humanos, pero con serios vacíos teóricos y metodológicos para implementar medidas públicas en el territorio. Se realizaron documentos CONPES (Consejo Nacional de política económica y social) y ordenanzas departamentales (330 de 2011 de Asamblea Departamental) que definen un marco general para las políticas sociales sostenibles en el Valle del Cauca, instrumentos de carácter administrativo y organizacional que se constituyen en pautas para la búsqueda de salidas individuales al problema de la pobreza y la exclusión en el territorio.

En lo concerniente a las normas se optó por estrategias verticales para la puesta en marcha de la estrategia Red Unidos en el territorio, la realidad deseada fue asociada con la articulación institucional para la superación de la pobreza, se intentó resolver los problemas estructurales de la pobreza, exclusión y desigualdad, mediante una gestión centrada exclusivamente en componentes administrativos, sin avanzar en la construcción de modelos de intervención en los que intervienen una multiplicidad de actores para la búsqueda de la justicia y el bienestar social.

El algoritmo que predominó en las políticas neo asistenciales de lucha contra la pobreza extrema en la región fue mercantil, se pasó de miradas asociadas con las

necesidades básicas insatisfechas a indicadores de pobreza multidimensional que mezclan representaciones sociales asistenciales con miradas vinculadas al desarrollo humano como estrategia para enfrentar y paliar las fallas del mercado. Las políticas focalizadas fueron acompañadas de redes de protección social (Red Juntos 2006-2010 y Red Unidos (2010-2014) que combinan la corresponsabilidad entre lo público y lo privado, sin avanzar en la construcción de relaciones sociales e institucionales que resuelvan la pobreza, la desigualdad y la violencia como problema estructural de la región.

El algoritmo en la política de superación de la pobreza extrema a nivel regional, se expresa mediante un proceso de articulación institucional y social orientado a dotar de capacidades sociales a la población para enfrentar eventos adversos como la crisis económica, el desempleo, los desastres ambientales, el abandono, la violencia de género, mediante un paquete de servicios orientados por el enfoque de promoción de capacidades y oportunidades (Acosta, et al., 2015). Sin embargo, la articulación institucional y social no logra resolver los problemas estructurales de la población empobrecida, lo que se expande es un proceso de intermediación mercantil durante la implementación de la estrategia a nivel local, afectando directamente a la ciudadanía involucrada al resolver pasivamente sus demandas sociales.

La imagen predominante de la política de lucha contra la pobreza extrema en el Valle del Cauca es mercantil y asistencial. Es un discurso que se relaciona con el desarrollo económico, la promoción de un bienestar básico y una ciudadanía social atada a la subsistencia y precariedad. La disminución o superación de la pobreza extrema en el territorio se mide, interviene y analiza con indicadores de pobreza multidimensional, con los cuales se asume que la pobreza no solo es un problema de ausencia de recursos, sino de capacidades y oportunidades (Sen, 2000).

La imagen construida con este tipo de medidas públicas de superación de la pobreza extrema, se orientó a prevenir las diversas situaciones de vulnerabilidad y riesgo social que poseen las familias en el corto plazo. El enfoque construido en los diferentes planes de desarrollo nacional y subregional, centro su foco de atención en ciudadanos vulnerables e

instituciones fragmentadas, que requieren estrategias de articulación social e institucional para superar sus condiciones de vulnerabilidad. Con intervenciones centralizadas se pretendió construir un proceso de atención integral, sin avanzar en la estructuración de estrategias específicas e innovadoras para los territorios en términos de asistencia y promoción social.

Las evidencias recabadas mediante el análisis de textos gubernamentales y la entrevista a los actores claves (mediadores o intermediarios de la política) muestra que el referencial sectorial de la política de superación de la pobreza extrema es ambiguo y contradictorio en el territorio, aunque se adopte el discurso de las capacidades y potencialidades sobre los sujetos, se evidencian inadecuados procesos de focalización de programas y proyectos orientados a las comunidades y hogares pobres, impulsando una política sectorial que promueve un bienestar básico, mínimo y restringido para la población pobre y excluida de zonas urbanas y rurales del Valle del Cauca.

Los mediadores e intermediarios de la política de lucha contra la pobreza extrema en el territorio fueron en mayor medida generadores de intervenciones sociales pasivas, la institucionalidad construida, diseñó e implementó la política pública bajo lógicas de mando y control, así como de gobernanza de los problemas públicos, utilizando la estrategia de redes de protección social, pero con salidas individuales que impiden enfrentar los problemas estructurales de exclusión social y desigualdad presentes en el territorio.

En conclusión la tendencia fue el impulso de una política con enfoque neoasistencial que olvida las causas estructurales de la pobreza, la exclusión y la violencia territorial, implementando de forma mercantil y asistencial medidas públicas para reducir y paliar la pobreza desde el nivel central de gobierno, aunque se promovieron redes de protección social a nivel regional y local, no se avanzó en procesos de descentralización y autonomía en la gestión e intervención de programas públicos orientados a garantizar el bienestar y la justicia social en la ciudadanía.

En materia de la relación global- sectorial predomina un referencial de mercado y de acumulación del capital, un proyecto económico que se mantuvo intacto en el siglo XXI

como proyecto neoliberal de corte democrático-autoritario, y como generador de procesos de exclusión y desigualdad en la sociedad colombiana. Lo que se generó es un proceso de difusión de mezclas de representaciones sociales asistencialistas y de promoción de las capacidades y potencialidades humanas, en un contexto de profundización de libre mercado y de grandes debilidades institucionales a nivel nacional y local, resultado de restricciones fiscales y de la masificación de políticas clientelares de transferencias monetarias condicionadas para intervenir la pobreza y la exclusión social.

### **7.3 Análisis del referencial de inclusión social: la política pública para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia y el Valle del Cauca (2005-2015).**

“La etnicidad afrocolombiana es una construcción reciente tanto en el orden del discurso académico como político” (Restrepo, 2017).

#### 7.3.1 Introducción

Los principales obstáculos de las políticas de inclusión social en Colombia están relacionados con la ausencia de capacidades técnicas y presupuestales que permitan implementarlas, aunque se confirme un incremento de las estrategias inclusivas en los planes de desarrollo nacional<sup>142</sup>, regional y local. Los resultados muestran la ausencia de programas de intervención que materialicen de forma estable y sostenida los lineamientos formulados.

La inclusión social es una categoría analítica “polisémica y multirediccional” (Meyer, et al, 2014), con múltiples estrategias para intervenir los problemas de exclusión social, referidos a la discriminación, estigmatización y padecimiento. La exclusión es un concepto que permite conocer una variedad de problemas relacionados con la cuestión social, entre ellos, el desempleo de larga duración, la ausencia de intercambios sociales y económicos, la degradación con respecto a una posición anterior, el abandono definitivo del Estado con los ciudadanos, la pertenencia a poblaciones “problemáticas”, entre otros (Castel, 2004).

El concepto de exclusión social no solo es un asunto de regímenes de bienestar de la sociedad industrial, también es un problema de las sociedades complejas, que reclaman la

---

<sup>142</sup> “Hacia un Estado comunitario” (2002-2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006 -2010), y “Prosperidad para todos” (2010-2014).



diversidad y la diferencia en determinados colectivos sociales por su condición étnica, sexual y de género (Roth & Wabgou, 2009). La inclusión se constituye en un punto de partida para lograr una sociedad justa que promueve la expansión de oportunidades, capacidades y libertades (Sen, 2009).

El concepto de inclusión acoge una retórica que busca la garantía, promoción y defensa de los derechos humanos de grupos poblacionales históricamente excluidos, pero por las ambigüedades técnicas de los procesos de formulación e implementación se impone el modelo de “focalización de beneficiarios” para el abordaje de los problemas de la exclusión social (Ziccardi, 2008).

La inclusión social también es una lucha por el reconocimiento cultural, en contextos de profundas injusticias económicas y culturales como Colombia, en donde ambos factores están imbricados (Fraser, 2000). En esta perspectiva, la inclusión social es un camino que busca un cambio cultural y simbólico frente a los problemas de la discriminación, el racismo, el sexismo cultural y la desvaloración que tiende a diferenciar un grupo social sobre otro.

Para ampliar con reflexiones contextualizadas los problemas de la inclusión social, se realiza un análisis cognitivo de la política pública para la población negra<sup>143</sup>, afro colombiana, palanquera y raizal durante el periodo 2005-2015, como acción estatal que promueve una multiplicidad de conceptos, significados y estrategias de intervención de carácter inclusivo que garantizan los derechos étnicos fundamentales.

Los principales instrumentos de concreción de la política pública para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia, durante la década de los noventa del siglo XX, se construyeron a partir de la Constitución Política de 1991, en especial con la ley 70 de 1993 (reconoce el derecho a la propiedad colectiva del territorio y a la identidad cultural), y en el siglo XXI, los procesos de formulación de política pública se

---

<sup>143</sup> El Censo DANE 2005 reportó un total de 4.311.757, lo que equivale a un 10,4% de la población total del país. Se incluyó en este censo, las categorías de palenquero, raizal, mulato y afrocolombiano (Ministerio de Cultura República de Colombia, 2010).

concretan con los documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), documentos que se constituyen en una estrategia programática que ha intentado delinear y promover acciones de inclusión social para la población afrocolombiana. En el siguiente cuadro se describen los documentos más significativos en términos de política pública.

Cuadro 13. Documentos Conpes de política pública para la población afrocolombiana, palenquera y raizal del siglo XXI.

<b>Documentos CONPES</b>	<b>Título y tema</b>
<b>CONPES 3180 de 2002</b>	Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Chocoano y bajo y medio Atrato, del archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
<b>CONPES 3169 de 2002</b>	Política pública para la población Afrocolombiana
<b>CONPES 3310 de 2004</b>	Política de acción afirmativa para la población negra o afrocolombiana
<b>CONPES 3410 de 2006</b>	Política de Estado para mejorar las condiciones de vida de la población en Buenaventura
<b>CONPES 3491 de 2007</b>	Política de Estado para el Pacífico Colombiano
<b>CONPES 3553 de 2008</b>	Política de promoción social y económica para el departamento del Chocó
<b>CONPES 3660 de 2010</b>	Política pública para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal

Elaboración propia

El documento Conpes 3660 de 2010 concretó los lineamientos de política pública y se orientó a identificar, incrementar y focalizar el acceso de la población negra o afrocolombiana a los programas sociales del Estado, mediante el impulso de cinco

estrategias que buscan: a) promover la equidad de la población negra afrocolombiana, b) implementar acciones afirmativas a corto plazo, c) construir un sistema de información para la identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población negra o afrocolombiana, d) formular un plan integral de largo plazo para la población negra o afrocolombiana en cumplimiento de lo establecido por la ley 70 de 1993, e) realizar seguimiento a las políticas y estrategias para la población negra, enmarcadas en los planes de desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado comunitario” y 2006-2010 “Estado comunitario: desarrollo para todos” (Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social, 2010).

Como se mostrará más adelante, los resultados del análisis de los documentos Conpes antes descritos, muestran una trama de supuestos teórico-conceptuales que fueron concebidos en la formulación de la política y que no han sido implementados por factores de orden social (barreras invisibles y discriminación racial), político (participación política), institucional (igualdad y acceso a las oportunidades), y económico (desarrollo sostenible y étnico territorial). También se muestra los avances gubernamentales y legislativos de la política pública<sup>144</sup>, así como las limitaciones, relacionadas con:

- a) El aumento de situaciones de racismo y discriminación racial. El problema del racismo y discriminación racial influye en diversas relaciones sociales que privilegian las desigualdades en términos de discriminación económica, la segregación urbana, discriminación estructural, invisibilización a nivel estadístico de la población, y la permanencia de estructuras mentales heredadas desde la colonia (Ministerio del Interior. Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, 2012).

---

<sup>144</sup> Se realiza un especial énfasis en la ley 70 de 1993, marco legal que busca el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población afrocolombiana, así como el derecho a la igualdad cultural en Colombia (Congreso de la República de Colombia, 1993).

- b) Las disparidades de desarrollo regional y local colombiano.<sup>145</sup>
- c) Los enfrentamientos de grupos armados por el control territorial y la expansión de cultivos ilícitos en los territorios ancestrales de los pueblos negros. Territorios en los que confluyen diversos actores económicos, políticos, sociales y militares (guerrillas, paramilitares, fuerza pública, bandas criminales, grupos delincuenciales), que, en una confrontación y disputas de relaciones de poder, se reparten los territorios de la población negra en el país (Holguín, 2017).
- d) Las debilidades institucionales en términos de gestión y coordinación interinstitucional.
- e) Las dificultades de repertorios de movilización y acción colectiva<sup>146</sup> de los pueblos negros en Colombia para incidir en las agendas públicas de desarrollo.

### 7.3.2 Referencial sectorial de la política pública para la población afrocolombiana en Colombia.

Los esfuerzos institucionales y gubernamentales que favorecen a los afrodescendientes en Colombia no han logrado resolver los problemas de la exclusión social, aunque se confirme la existencia de múltiples políticas y marcos legales que incorporan la inclusión social como enfoque en leyes, decretos e instrumentos de política social. Se observa una ausencia de acciones estructurales que permitan resolver la cuestión social afrodescendiente, en términos de discriminación, inequidad, e igualdad de

---

<sup>145</sup> Otros estudios plantean que la población afrocolombiana se sitúa entre el 20 y 22% de la población total del país, y se encuentra en las peores condiciones de pobreza, indigencia y desigualdad comparada con el resto de la población (Urrea, 2005).

<sup>146</sup> Los actores sociales movilizados de las comunidades y pueblos negros en Colombia, han logrado reivindicaciones individuales y colectivas de orden cultural, orientadas al rescate de los valores ancestrales, y a denunciar las inequidades y trato desigual de los afrocolombianos por parte del resto de la población (León Cabrera, 2013).

oportunidades, elementos que garanticen los derechos y el bienestar de la población afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia (Cortés, et al, 2017).

El análisis cognitivo-referencial realizado a la política pública para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal, tiene el propósito de aportar al entendimiento de los cambios de rumbo que suelen producirse entre la formulación y la implementación de la acción pública. Los cambios más frecuentes son: las modificaciones en el núcleo duro de las políticas públicas de gobierno, así como transformaciones menores que obedecen a la forma como se traducen las ideas en instrumentos de acción (Estévez & Esper, 2008). El análisis construido facilita la comprensión de las transformaciones que produce la inclusión social en contextos de profundas desigualdades sociales como el Valle del Cauca, estructurándolo así (cuadro N°14):

Cuadro 14. Marco de análisis cognitivo-referencial de la política pública para la población afrocolombiana, palenquera y raizal.

Dimensiones	Categorías	Hallazgos
Conceptos de la política de inclusión social	Referencial sectorial: Supuestos teóricos de las políticas públicas para la población afrocolombiana, palenquera y raizal	Conceptos centrales: Heterogeneidad de la población negra en Colombia Políticas afirmativas Políticas de la diversidad Políticas de igualdad para los afrocolombianos Políticas de inclusión social y reconciliación
Argumentos utilizados durante la implementación de la acción pública	Cambios políticos, sociales, institucionales y sociales generados durante la implementación de la política	Intervenciones centrales: Diseño y la implementación de políticas públicas con nuevas configuraciones discursivas derivadas de la Constitución de 1991. Medidas de protección colectiva del territorio y los grupos étnicos (Ley 70 de 1993). Medidas de mano dura ante el aumento de la conflictividad social y ambiental en los territorios. La defensa del territorio, como estrategia de defensa ante el conflicto armado, las empresas mineras, y los proyectos de la economía extractiva.
		Actores centrales:

Papel de los actores institucionales, sociales y económicos en la política pública	Participación de los actores institucionales, sociales, políticos y económicos en la implementación de la política pública para la población afrocolombiana, palenquera y raizal	Gobierno central (Departamento Nacional de Planeación), departamental (gobernaciones y local (alcaldías) Consejos comunitarios organizaciones de la sociedad civil Actores internacionales Partidos políticos Sector productivo Grupos amados
------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: Elaboración propia.

En un primer momento, los marcos referenciales construidos por las políticas de acción afirmativa en Colombia se orientaron a la incorporación de la cuestión afrodescendiente en la agenda gubernamental, para abordar la naturalización de los problemas de la discriminación étnico-racial de la sociedad colombiana. En un segundo momento, se construyeron políticas públicas orientadas a la garantía de los derechos fundamentales relacionados con:

*“1. La afirmación y reafirmación del ser, el derecho a ser negros, a ser comunidades negras (derecho a la identidad), 2. El derecho a un espacio para ser (derecho al territorio), 3. El derecho al ejercicio del ser (autonomía, organización y participación) y 4. El derecho a una visión propia del futuro” (Escobar, 2016b, pág. 101).*

El marco referencial más utilizado en las políticas para la población afrodescendiente en lo corrido del siglo XXI fue el enfoque de los derechos humanos, cristalizado con la declaración de las Naciones Unidas para los pueblos afrodescendientes en 2013<sup>147</sup>. Iniciativa que viene siendo adoptada por las autoridades administrativas nacionales, departamentales y municipales para enfrentar los problemas del racismo, la discriminación y el abandono por parte del Estado sobre las comunidades afrodescendientes. Los planes decenales establecen acciones orientadoras para garantizar

---

<sup>147</sup> Se proclama el Decenio Internacional de los Afrodescendientes, que comenzó desde el 1 enero de 2015 hasta el 31 de diciembre de 2024 con el tema: “Afrodescendientes: reconocimiento, justicia y desarrollo” (Naciones Unidas- Asamblea General, 2014).

los derechos humanos individuales y colectivos de la población en el territorio como: la equidad de género, la diversidad sexual, la conservación de la biodiversidad, la educación de calidad (étnica e inclusiva), la garantía del derecho a la salud y la vivienda digna, acciones que podrían posibilitar el bienestar de la población afrodescendiente.

Aunque existan avances de mediano y largo plazo para la población afrodescendiente con los planes decenales, aun se observan debilidades institucionales que impiden la garantía de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente observables en:

- a) Ausencia de un sistema de participación ciudadana y política que promueva el pluralismo democrático entre la población afrocolombiana, factor que hasta el momento es generador de tensiones y conflictos entre los diversos actores políticos del país.
- b) Dificultades para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la gestión de políticas públicas locales, lo que impide la construcción de nuevos campos de intervención y de gestión para la población.
- c) Débil financiamiento de la agenda y las políticas orientadas a las comunidades negras del pacífico colombiano.
- d) Restricciones para el desarrollo de mecanismos como la consulta previa. En materia de consulta previa los pueblos afrocolombianos poseen un derecho, pero las lógicas económicas y empresariales extractivas intentan limitarlo por la vía legal e ilegal.

### 7.3.3 Supuestos conceptuales implementados en la política para la población afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia.

La imagen referencial construida sobre las políticas para la población afrodescendiente es diversa, y se caracteriza por el impulsó de acciones públicas que desconocen la

diversidad y heterogeneidad<sup>148</sup> de la población afrocolombiana en un primer momento. En un segundo momento, fue el resultado de la generación de políticas afirmativas que contribuyeron a consolidar una identidad étnica, y el reconocimiento de una diversidad étnico racial (negra, palenquera y raizal) por parte de los diversos actores sociales vinculados a la política pública. También se caracterizó por la adopción acrítica del enfoque de los derechos humanos como alternativa conceptual para guiar la formulación y puesta en marcha de las acciones públicas, así como por lineamientos orientados a procesos de inclusión y reconciliación nacional, estrategia paralela a la negociación y acuerdo con la guerrilla de las FARC-EP.

Lo construido discursivamente en las políticas públicas para afrocolombianos alude al concepto de población negra/afrocolombiana,<sup>149</sup> que sirve para representar el carácter diverso y heterogéneo de los grupos étnicos en el territorio nacional; las categorías analíticas anotadas resaltan la procedencia ancestral<sup>150</sup>, territorial,<sup>151</sup> y las condiciones socio económicas del grupo étnico (De Roux, 2010). Al análisis documental subyace que las políticas públicas promovidas reconocen, pero no actúan en concordancia con la diversidad y heterogeneidad de la población negra; por ejemplo, se observa una repetida ausencia de indicadores y sistemas de información que valoren su heterogeneidad y diversidad.

El problema de la auto-identificación de los pueblos negros se constituye en un elemento significativo, complejo y decisivo para la definición de las comunidades y sus territorios (Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social, 2010). Sin embargo, el auto-reconocimiento de la población negra/afrocolombiana

---

<sup>148</sup> Con la adopción de la ley 70 de 1993, se avanza en el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad de la etnicidad negra en el país. Con la ley, se generaron espacios de oportunidad política que facilitaron la construcción de memorias y territorios colectivos de comunidades con orígenes africanos (León Cabrera, 2013).

<sup>149</sup> Persona Negra/afrocolombiana es “aquella de raíces y ascendencia histórica, étnica y cultural africana, nacida en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica” (Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social, 2010).

<sup>150</sup> Diáspora de los pueblos negros africanos en Colombia.

<sup>151</sup> Los afrocolombianos están ubicados principalmente en la Costa Pacífica, Costa Caribe y grandes centros urbanos del país.



no es suficiente, se requiere de una caracterización más detallada de los territorios ancestrales, planteados en la Ley 70 de 1993, un marco legal que realce la heterogeneidad cultural de la población afrocolombiana.

El segundo supuesto está referido al avance y consolidación de las políticas afirmativas<sup>152</sup>, también llamadas acciones de discriminación positiva<sup>153</sup>. Políticas públicas que son el resultado de procesos de movilización social y acción colectiva de las comunidades negras, palenqueras<sup>154</sup> y raizales; iniciativas que emergen de una agenda de movilización de organizaciones étnico territoriales que buscan abordar la inclusión social mediante la incorporación del concepto de políticas afirmativas, perspectiva que facilita los procesos de reclamación y visibilización de los pueblos negros en Colombia (Cortes, 2016).

El enfoque de discriminación positiva ofrece pautas para la construcción de políticas sociales orientadas a garantizar los derechos humanos y la reparación individual y colectiva de los sujetos. La acción afirmativa es una respuesta para aquellos colectivos sociales que han sido excluidos, marginados, discriminados o estigmatizados en la sociedad (Mosquera, et al, 2002). Es una perspectiva de carácter normativa que busca garantizar la igualdad de oportunidades entre grupos o personas que padecen fenómenos de exclusión social.

El tercer supuesto está relacionado con el progreso de reivindicaciones derivadas de la constitución política de 1991, en la que se reconoce la diversidad étnica y cultural de la nación<sup>155</sup>. Un marco legislativo que facilita la adopción del concepto de políticas para la diversidad; acciones públicas que reivindican la diversidad étnica y racial como método para analizar la combinación de lo cultural con lo racial (Roth & Wabgou, 2009). En tal

---

<sup>152</sup> Posturas institucionales orientadas a eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de la población afrocolombiana (Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social, 2010).

<sup>153</sup> Conjunto de medidas públicas orientadas a garantizar los derechos fundamentales de poblaciones tradicionalmente excluidas del desarrollo, que buscan proteger el patrimonio cultural de la población negra (Roth & Wabgou, 2009).

<sup>154</sup> El termino Palenque se utiliza para hacer referencia a un asentamiento de “negros huidos” que conforman un nuevo grupo social. Los asentamientos cumplían algunas condiciones como inaccesibilidad al sitio, aislamiento y facilidades para la defensa del territorio (Zuluaga & Romero, 2007).

<sup>155</sup> Artículo séptimo de la C. P. de Colombia.

contexto, las reivindicaciones de ciudadanos que demandan de la institucionalidad la búsqueda de soluciones para los problemas derivados del reconocimiento cultural y la diferenciación racial, adquieren relevancia. La diferenciación racial surge como alternativa frente a la persistencia y dureza de los problemas que enfrentan los afrocolombianos, alusivos a la discriminación, estigmatización, racismo<sup>156</sup> y odio, fenómenos que limitan la garantía, goce y desarrollo efectivo de los principios de expansión de libertades, capacidades y potencialidades (Sen, 2009).

El cuarto supuesto surge del análisis realizado a los instrumentos de la política social en Colombia, como los documentos CONPES y los marcos legislativos de orden nacional, regional y local (leyes, ordenanzas y decretos) que promueven la garantía de los derechos para la población afrocolombiana. Instrumentos que generan una variedad de políticas públicas nacionales, regionales y locales, orientadas a garantizar acciones afirmativas. Se destacan los casos y experiencias normativas de ciudades como Bogotá<sup>157</sup> D.C, Medellín, Cali<sup>158</sup> y Barranquilla<sup>159</sup>. Territorios que construyeron políticas públicas con enfoque de derechos humanos, orientadas a intervenir los problemas estructurales de la población negra, como las desigualdades sociales y la discriminación racial, mediante la formulación de políticas locales. El balance de sus intervenciones, evidencia ausencia de recursos técnicos, financieros y económicos sostenidos.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), emerge el enfoque de las políticas de inclusión y reconciliación como estrategia que articula los avances del proceso

---

<sup>156</sup> En una nación multiétnica y pluricultural como Colombia se puede sustentar la existencia de nuevas formas de racismo, sobre pueblos o grupos clasificados como no blancos, un estigma que opera en actitudes, relaciones de poder, ideologías y representaciones sociales de unos grupos dominantes sobre otros en el país (Posso, 2008).

<sup>157</sup> Lineamientos de política Distrital y plan integral de acciones afirmativas, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los Afrodescendientes (Alcaldía Mayor de Bogotá D.C, 2008).

<sup>158</sup> Decreto 0634 de octubre de 2007. Mesa central de la política pública para Afrodescendientes en Santiago de Cali.

<sup>159</sup> Política pública con el fin de garantizar el respeto de los derechos de la población negra, raizal, palenquera y afrocolombiana del Distrito de Barranquilla (Alcaldía Distrital de Barranquilla, 2013).

de dialogo con las FARC-EP,<sup>160</sup> con el acompañamiento social del Estado a las comunidades negras (DNP – 2015). El enfoque busca la construcción de procesos de reconciliación y paz en los territorios ancestrales de las comunidades negras, escenarios de alta tensión y conflicto, afectados por la ocupación ilegal de actores armados con diversas procedencias e ideologías, que en el marco de la profundización y evolución del conflicto armado en Colombia generaron desplazamiento forzado, confinamiento y vulneración de derechos fundamentales a familias y comunidades, obligadas a renunciar a sus territorios y patrimonios culturales (Holguín, 2017).

La variedad de discursos y contenidos de la política pública denota una transformación de la acción política, asociada a una ausencia de garantías de cumplimiento de los derechos de las comunidades negras por parte del Estado. También es una muestra del dinamismo de grupos étnicos y colectivos sociales que reclaman del Estado, el mercado y la sociedad, una mayor capacidad de respuesta frente a las demandas construidas en las crisis y coyunturas.

#### 7.3.4 Papel de los actores en las políticas de inclusión social para afrocolombianos en Colombia y el Valle del Cauca.

En este apartado se realiza la identificación de una trama de actores sociales, gubernamentales y económicos que participan del proceso de implementación de políticas públicas para la población afrocolombiana, con particularidades e intencionalidades en conflicto; factores que a la postre pueden promover o limitar la puesta en marcha de la acción pública. A continuación, se describe y analiza el papel de los actores o mediadores participantes de la implementación de la política pública para afrocolombianos.

---

<sup>160</sup> Se hace referencia a lo establecido en el “*Acuerdo para la Terminación del Conflicto y la Construcción de Paz Estable y duradera en Colombia – Acuerdo final*” (Alto comisionado para la paz, 2016).

**Los Consejos Comunitarios** son entidades étnicas con personería jurídica conformada por una comunidad negra para administrar el territorio que el Estado les ha reconocido como propiedad colectiva (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Son organizaciones sociales que emergen como estrategia política para la defensa de los territorios ancestrales y la memoria colectiva de los afrocolombianos, enfrentados a diversas problemáticas organizativas y de gobernabilidad relacionadas con:

- Alta dispersión organizacional relacionada con el limitado goce de garantías y beneficios sociales que ofrece el Estado mediante políticas sociales.
- El liderazgo político que fluctúa entre las reivindicaciones sociales y las acciones clientelares, factor que obstaculiza el posicionamiento político de las organizaciones frente al Estado y el mercado.
- La intensificación del conflicto armado en los territorios ancestrales de las comunidades negras<sup>161</sup>.
- Debilitamiento progresivo de la representación política de las comunidades negras, resultado de la adopción de prácticas clientelares e instrumentales en sus territorios.

**Los representantes del gobierno central, departamental y local**, son actores encargados de garantizar y generar políticas (planes y estrategias) desde la perspectiva de la inclusión social para las comunidades negras/afrocolombianas. Son garantes de los derechos fundamentales de las comunidades negras afectadas por diversas modalidades de violencia: asesinatos selectivos, desapariciones forzadas, masacres, secuestro,

---

<sup>161</sup> Aunque las organizaciones étnico territoriales han sido claves en la defensa de sus territorios colectivos, la intensidad del conflicto armado interno, las obliga a vivir experiencias de confinamiento, desplazamiento forzado, y desarraigo (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015). Problemas que muestran la dificultad de las organizaciones étnico territoriales para crear estrategias de resistencia que respeten su neutralidad en el conflicto armado interno, acciones que son el principal instrumento de defensa del territorio ante la ausencia de Estado, y el aumento de la conflictividad social, económica, ambiental y política que se vive en sus territorios (León Cabrera, 2013).

desplazamiento forzado, hostigamientos. Situaciones que son el resultado de la intensificación del conflicto armado en el país, y que pueden serlo durante la fase de implementación de los acuerdos de paz en el inmediato futuro.

Las principales tensiones identificadas en el ámbito gubernamental derivadas del análisis documental de los CONPES 3169 de 2002 y 3660 de 2010 son:

- El impulso de medidas administrativas y legislativas que van en contravía y menoscabo de la autonomía de las comunidades negras, mediante el impulso de marcos legislativos e instrumentos de política económica y social, que vulneran los derechos individuales y colectivos. Los casos más destacados se orientan a promover marcos normativos que potencian lógicas extractivas de la riqueza ambiental y minero energética presente en los territorios de titulación colectiva de las comunidades negras; también se identifica el progresivo avance de códigos mineros, tratados internacionales (TLC), estatutos de desarrollo rural, y leyes forestales que afianzan políticas económicas fallidas y violentas en territorios ancestrales (Escobar, 2016a).
- La ausencia de acciones de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad del ámbito gubernamental frente a los reclamos de la sociedad civil organizada. Se evidencia una diversidad de conflictos asociados a la precaria articulación institucional, al continuo y sistemático olvido de las comunidades negras por el Estado, un problema que refleja la ausencia de capacidades estatales y gubernamentales que permita la provisión de bienes y servicios públicos en materia de educación, salud y servicios básicos para los afrocolombianos (Mosquera, et al, 2002).
- Desconocimiento por parte de gobernadores y alcaldes de las políticas públicas para afrocolombianos.

- Desconocimiento de los avances legislativos estratégicos (ley 70 de 1993), marcos legales que permiten la seguridad jurídica en materia de consulta previa y titulación colectiva del territorio.
- Dificultades para impulsar acciones de reparación integral (individual y colectiva) a las víctimas del conflicto armado, compensatorias de los daños causados durante el proceso de intensificación del conflicto armado. Una estrategia que no ha facilitado el reconocimiento de los daños causados por el desplazamiento forzado, la confinación de comunidades, la degradación del conflicto y la discriminación de territorios y poblaciones por parte del Estado y los actores armados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).
- Limitaciones a los nuevos marcos de referencia jurídica y procedimientos (ley 1448 de 2011) para la atención a víctimas del conflicto armado en el país (Holguín, 2017).

**Actores internacionales.** Se observa un aumento de organismos internacionales que asesoran entidades gubernamentales y colectivos organizados de la sociedad civil, en la formulación y puesta en marcha de estrategias de atención y reparación a las comunidades negras en Colombia. Su incidencia sirve para fortalecer el poder colectivo de las comunidades negras, y para que el gobierno colombiano genere respuestas “adecuadas” a las demandas de los afrocolombianos con mayores niveles de eficacia e innovación.

La existencia de esta “militancia” internacional en Colombia está asociada a luchas y reivindicaciones realizadas por profesionales (activistas) que defienden los derechos de los pueblos afroamericanos a nivel regional y global (González, 2009). Uno de los ejemplos más destacados en territorios como el Valle del Cauca lo constituye el acompañamiento a los espacios de vida humanitario de Buenaventura (Puente Nayero (Barrio la Playita), Madres de punta del Este, y el espacio humanitario de Punta Icaco), procesos humanitarios y de resistencia cultural que son acompañados por organismos internacionales como: Christian Aid, Naciones Unidas, Peace Brigades Internacional, AB Colombia.

**El sector productivo** implementa estrategias comerciales y económicas en los territorios de las comunidades negras que generan experiencias traumáticas en materia de derechos humanos un problema que eleva la conflictividad interna en los territorios. El capitalismo impulsado corresponde a lógicas directivas construidas desde afuera, ordenes centrales y/o internacionales, que promueven un etnocentrismo económico, ante la debilidad de los actores gubernamentales y sociales (Bizberg, 2014).

Las políticas y estrategias se orientan a la incorporación económica territorial y poblacional, sin avances en la democratización de los gobiernos locales; en el aumento de prácticas de conservación ambiental del territorio; y en la consolidación de sociedades más equitativas e incluyentes con mayores estándares de calidad de vida (Urrea, 2005). Por el contrario, se observan situaciones de discriminación y estigmatización difíciles de probar y detectar<sup>162</sup> en materia de empleo, y desarrollo profesional de la población negra.

En síntesis, se observa la ausencia de capacidades gubernamentales, sociales y económicas que articulen las preferencias e intereses de diversos actores involucrados. La interacción hasta el momento ha sido regulada por pautas e interacciones de tipo jerárquicas, unilaterales, o de convergencia, que suscitan múltiples controversias e interpretaciones. El desafío que se plantea para un analista de política social frente a las políticas públicas, está en el conocimiento de las contradicciones, incertidumbres, y vacilaciones de los actores sociales en la acción pública (Latour, 2008; Escobar, 2016b).

Lo que se observa es una diversidad de actores y prácticas cotidianas que intentan construir procesos de concertación y mediación social, caracterizadas por ser prescriptivas y normativas del papel del Estado en lo social. También se observa un considerable aumento de la participación del mercado en el impulso de formas asistenciales de política pública, como alternativa a solución de los problemas públicos de las comunidades negras como se muestra en el siguiente relato:

---

<sup>162</sup> Problemas que se han presentado especialmente en hipermercados, hoteles, compañías aéreas, entre otras.

*...El abandono estatal en lo regional y distrital es por desconocimiento, gran parte de las dinámicas políticas distritales están alejadas de sus comunidades, no logran reconocer la profundidad de las características de las personas que representan, y también porque aún no se ve como un activo social importante, como capital social, político, económico, y cultural para el país. Cualquier mandatario que vea la cultura como un activo importante en el Pacífico, generara más desarrollo. (Entrevista, líder cultural del Distrito Especial de Buenaventura).*

El aumento de intermediarios en las políticas de inclusión social para la población afrodescendiente evidencia una mayor relevancia social de las luchas y demandas sociales de la población afrodescendiente, unas luchas que cuestionan el papel del Estado como principal garante de los derechos fundamentales de la población negra en sus territorios. Sin embargo, las tensiones de la sociedad civil y las instituciones del Estado siguen en aumento, producto de los reiterados incumplimientos y de la ausencia de espacios de coparticipación ciudadana en los esquemas o modelos de implementación de política social.

#### 7.3.5 Nivel territorial de las políticas públicas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el Valle del Cauca.

En el departamento del Valle del Cauca habita el 25% de la población negra, afrocolombiana (1.090.943 personas) del país. La población posee 29 títulos colectivos adjudicados por medio de la ley 70 de 1993 (decreto reglamentario 1795 de 1995) a las comunidades negras que representan 339.967 hectáreas (Ministerio de Cultura, 2010). Las características socio demográficas de la población negra, afrocolombiana han sido estudiadas desde la perspectiva de la sub-regionalización del departamento así (DANE-UNIVERSIDAD DEL VALLE-CIDSE, 2005):

- La sub región sur conformada por los municipios de Florida (31,2% de población afrocolombiana), Pradera (31,4% de población es afrocolombiana), Candelaria (53



% de población afrocolombiana), Jamundí (60,8% de población es afrocolombiana) a partir de consideraciones socio-históricas y socio-demográficas, se muestra una alta vulnerabilidad de la población frente a situaciones de pobreza, exclusión, y desigualdad social (DANE, 2005).

- La sub región Distrito Especial de Buenaventura con una población de mayoría afrocolombiana (88,7% de la población).
- La sub región Cali en donde el 26,2% de la población se reconoció como afrocolombiana.
- La Sub región norte de la cual hacen parte los municipios de Cartago, Ansernuevo, Argelia, El Águila, El Cairo, Toro, La Unión, Obando, Zarzal, Bolívar, Roldanillo, Ulloa, Caicedonia, Versalles, La Victoria, representan el 8,6 % de la población afrocolombiana del departamento (Gobernación del Valle del Cauca, 2017).
- La sub región centro integrada por los municipios de Buga, Tuluá, San Pedro, Bugalagrande, Trujillo, Rio Frio, Yotoco, Darien, y Sevilla con el 12, 4% de la población afrocolombiana del Valle del Cauca (Gobernación del Valle del Cauca, 2017).

La persistencia de problemas estructurales de pobreza, exclusión, desigualdad y violencia en la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal del departamento del Valle del Cauca, plantea la necesidad de construir mejores condiciones de bienestar y justicia social que reaccionen frente a los bajos indicadores socio-económicos de la población caracterizados por:

- a) La ausencia de políticas públicas lo suficientemente flexibles y diversas, que consideren las diferencias sociodemográficas y socioeconómicas de la población en el orden territorial.
- b) Dificultades para la ocupación de los territorios urbanos, que suelen ser el resultado de procesos de urbanización desigual, factor profundizador de la discriminación y exclusión social.

- c) Bajas coberturas educativas, menor alfabetismo y mayores tasas de inasistencia educativa.
- d) Precarias condiciones de inserción laboral en sectores agrícolas, manufactura, y de servicios domésticos que mayoritariamente son ocupadas por mujeres afrocolombianas.
- e) Limitaciones para la atención a la población desplazada en los aspectos de integración social y reintegración productiva.
- f) Impulso de procesos orientados a la eficiencia económica, que no han logrado la reducción de la pobreza y la inequidad del departamento del Valle del Cauca.
- g) Ausencia de políticas institucionales que salvaguarden y respeten la biodiversidad de los territorios de las comunidades negras, preservando sus riquezas étnicas y culturales.
- h) Débil representación política en los espacios de decisión política e institucional del departamento.
- i) Aumento de situaciones de discriminación racial, aunque exista una relativa tolerancia a la expresión y recreación cultural de las tradiciones ancestrales en el territorio.
- j) Cambios generacionales relacionados con la crisis silenciosa del modelo patriarcal dominante en las comunidades negras, las nuevas formas de autonomía, crianza y maternidad en las mujeres.
- k) Dificultades del gobierno departamental y local para materializar los derechos étnicos y territoriales de las comunidades negras en las zonas rurales y urbanas del departamento.

Las medidas públicas utilizadas para enfrentar la exclusión social de la población afrodescendiente en el Valle del Cauca, se relacionan con la formulación e implementación de planes de desarrollo nacional, regional y local que intentan cumplir con los mandatos establecidos en la ley 70 de 1993. La ley se constituyó en el principal instrumento de política pública para una ciudadanía que exige su cumplimiento, aunque tenga serias

dificultades para “adaptarla, ensamblarla y gestionarla” en lo local.

Los pueblos afrocolombianos asentados en el departamento del Valle del Cauca evidencian la ausencia de miradas e intervenciones comprensivas de los problemas que padecen. Los afrocolombianos, especialmente en Buenaventura, fueron sometidos durante el periodo 2005-2015 a diversas modalidades de violencia orientada al control territorial y poblacional, configurando “tres tipos de repertorios de violencia colectiva: terror, desterritorialización e invisibilización” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015; pág. 21). A pesar del rigor de un conflicto tan fuerte, los lazos culturales y territoriales construidos de forma ancestral facilitaron en medio de la intensidad de conflicto, la recuperación del sentido colectivo de las comunidades.

El territorio de las comunidades negras distribuidas en zonas urbanas y rurales del departamento es un espacio para la defensa de la vida y simultáneamente de convergencia de diversas dinámicas de conflicto (Escobar, 2016a). El territorio se constituye en un lugar vital para recrear las diversas cosmovisiones de la comunidad negra que buscan la defensa del territorio, la seguridad alimentaria y la supervivencia étnica, como se puede observar en el siguiente relato:

*“...Ser negro en el pacífico colombiano es ser parte de dinámicas de soberanía alimentaria, del autocuidado, y cuidado de los niños. Se mantienen las tradiciones, la narración oral, los cantos ancestrales, la tierra, entonces es una manifestación étnica, cultural y territorial que responde perfectamente a todo lo que la ley 70 cubre y reconoce como comunidades étnicas” (Entrevista, lideresa de organización social).*

El territorio también es un escenario de alta conflictividad económica, social, política y ambiental. Lugares donde converge una red de actores armados ilegales, que generan conflictos asociados con: a) pérdida de autonomía de las comunidades negras sobre sus territorios ancestrales; b) aumento de operaciones extractivas de las riquezas minero energéticas del territorio; c) aumento de las amenazas, asesinatos y desplazamiento forzado de los pobladores; d) cooptación de líderes locales para debilitar los mecanismos de control social sobre el territorio, ante la llegada de megaproyectos estratégicos del gran capital

(Escobar, 2016a).

El modelo de desarrollo económico construido y fundamentado en la idea de economías de mercado globalizado, se impulsa en contravía de los intereses y visión de las comunidades del pacífico, asociadas a prácticas culturales ancestrales ancladas en la territorialidad, pero carentes de una infraestructura de bienes y servicios públicos que mejore el bienestar, la conectividad y comunicación entre las comunidades, así como el desarrollo de procesos etno-educativos, de participación y rescate de la identidad cultural. Lo que se observa es una diversidad de relaciones comerciales de tipo capitalista, que despojan a los grupos sociales y humanos de sus territorios y valores ancestrales.

En las zonas urbanas del departamento los factores que limitan la incorporación económica de la población afrodescendiente obedecen a la negación sistemática, por parte de las autoridades gubernamentales, de la existencia de hechos y situaciones de discriminación racial, y al desconocimiento de marcos legales y políticos orientados al reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la población afrodescendiente (Afroamerica XXI, 2011). Factores que derivan en la incorporación del grueso de la población afrodescendiente a lógicas de informalidad económica y social, orientadas por expresiones, prácticas y consumo cultural ancestral.

#### 7.3.6 Transformaciones institucionales y políticas en el territorio

Los procesos de implementación de políticas públicas para la población afrocolombiana en el departamento se orientan por principios normativos y actos legislativos como la ley 70 de 1993 y los planes de desarrollo nacional. Ante la dificultad de implementar la normativa ideal, las burocracias públicas a nivel territorial renunciaron a la construcción de ideas y modelos de intervención propios, para plegarse a los tradicionales modelos de implementación de políticas promovidas con la nueva gestión pública y el enfoque de gobernanza, que se ejecutan y gerencia desde el gobierno central (De Roux, 2010).

El modelo de implementación de programas y proyectos públicos fue ambiguo, ante la

imposibilidad de contar con la identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población afrodescendiente. Las propuestas construidas reivindicaron la inclusión social, pero en la práctica se persistió en el impulso de un Sistema Integral de Información de carácter focalizado, que tiene como objetivo proveer la información para la toma de decisiones y elaboración de políticas afirmativas, pero con escasos desarrollos técnicos y presupuestales (Cortés et al, 2017).

La gestión de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, y etnodesarrollo para las comunidades étnicas, intentó promover enfoques referenciales de largo plazo para la solución de problemas públicos, ejemplos como la “Agenda Pacífico XXI” y “Todos somos Pazcífico<sup>163</sup>”. Pretendió responder a las realidades y particularidades de las comunidades afrocolombianas, teniendo en cuenta su participación, propuestas y prioridades sociales, pero con bajos resultados y altos niveles de clientelismo político y corrupción. Aspecto que fue observable con la ejecución de los planes de desarrollo nacional y departamental orientados a la defensa de los derechos de la población afrocolombiana, con bajo impacto local.

Las respuestas estatales a la población fueron acompañadas de documentos de política económica y social, como el CONPES 3410 de 2006, orientado a mejorar las condiciones de vida de los habitantes del municipio de Buenaventura, y el CONPES 3491 de 2007, que se concretó con la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 en los 46 municipios del Pacífico colombiano en las áreas de: seguridad democrática, reducción de pobreza, crecimiento alto y sostenido, gestión ambiental y dimensiones especiales del desarrollo. Aunque las respuestas fueron dirigidas a fortalecer las capacidades de los municipios de la costa pacífica colombiana, en especial de Buenaventura, su concreción muestra serias dificultades en términos de brindar líneas estratégicas y presupuestos para el desarrollo local territorial; así como mejorar la calidad y el acceso a los servicios básicos de

---

<sup>163</sup> Se formuló un plan orientado a cerrar las brechas sociales, generar proyectos productivos e impulsar programas para el postconflicto en la región con un valor aproximado de \$400 millones de dólares.

salud, educación, saneamiento, electrificación rural, telecomunicaciones, transporte, y alternativas productivas sustentables (Gobernación del Valle del Cauca, 2017).

La alta conflictividad en los territorios, el desplazamiento y el impacto de la violencia en los contextos urbanos y rurales del Valle del Cauca, impidió la adopción programática de la ley 70 de 1993, así como la implementación de los lineamientos de la política pública nacional para la población afrodescendiente (CONPES 3660 de 2010). Los territorios denominados étnico-territoriales involucran usualmente continuos desplazamientos rurales e interurbanos, tráfico de armas, economías ilegales, cultivos de uso ilícito, presencia de actores armados, pero también, resistencias, oposición a proyectos hegemónicos, defensa y afirmación de la identidad cultural (Escobar, 2016a).

A manera de descripción se muestran las principales áreas de intervención gubernamental dirigidas a las comunidades negras en los diversos planes de desarrollo del Valle del Cauca, las cuales se construyeron así:

Cuadro 15. Acciones gubernamentales construidas para la población afrodescendiente en el Valle del Cauca (2005-2015).

PLAN DE DESARROLLO	ENFOQUE	PROGRAMA	SUBPROGRAMA	PROYECTO
“Vamos juntos por el Valle del Cauca” 2004-2007	Inclusión	Acciones sociales acordes con las características poblacionales (edad, género, etnia, condición física y social)	Inclusión social de los grupos étnicos afrocolombianos e indígenas	Inclusión para afro colombianos
“Buen gobierno, con seguridad lo lograremos” 2008-2011	Inclusión	Construyamos ciudadanía... promovámosla en armonía	Puesta en marcha de políticas públicas por ciclo de vida: niñez, adolescencia, juventud, adultez mayor. Por condición	Ampliación y fortalecimiento de los espacios y escenarios de intervención comunitaria en los municipios y el departamento, para la participación en

			humana, étnica, de género, y discapacidad.	derechos de los afros colombianos. Con respeto de sus particularidades y normatividad propias, en sus ciclos vitales
“El Valle vale” 2012-2015	Inclusión	Respeto y valoración de la diversidad	Identidad, memoria, legado y riqueza pluriétnica y multicultural.  Fortalecimiento de la identidad y autonomía de los grupos étnicos, culturales, y de género	El fortalecimiento y desarrollo de la cultura de las comunidades afrocolombianas  Visibilización permanente y positiva de los diferentes grupos étnicos en los medios de comunicación de manera que se reconozcan, destaquen y enaltezcan como ciudadanos

Fuente: Planes de desarrollo departamental del Valle del Cauca 2004-2015.

La formulación e implementación de planes de desarrollo y sus respectivas acciones se orientaron por un referencial de inclusión social y acción afirmativa, sin avanzar en la construcción de respuestas a problemas estructurales relacionados con garantía y cumplimiento de derechos en educación (etnoeducación), salud, vivienda, trabajo y cultura para la población afrocolombiana. Las soluciones construidas fueron separadas de los problemas estructurales de las comunidades negras, relacionados con la desigualdad, pobreza y exclusión social; las repuestas formuladas desde el nivel gubernamental, se formularon sin recursos o inversiones significativas, y con escasa participación de las

comunidades en las soluciones.

Las soluciones de política pública fueron cognitivamente dirigidas a la inclusión social de la población afrocolombiana, se construyó tímidamente una dependencia de asuntos étnicos <sup>164</sup> en el departamento, orientada a fortalecer las capacidades gubernamentales de los municipios y a ofrecer continuidad de las políticas públicas en el largo plazo<sup>165</sup>, como mecanismo para generar bienestar y cambios significativos en las comunidades. Sin embargo, la implementación de las acciones corrobora una serie de dificultades relacionadas con:

- a) La transferencia de políticas desde el nivel central de gobierno con fuertes elementos coercitivos en términos de lineamientos de acción, recursos y asesoría técnica.
- b) Escasa colaboración entre el nivel central y los niveles regional y local de gobierno en la implementación de acciones para la población afrodescendiente.
- c) El optimismo exagerado de los gobernantes y funcionarios departamentales que intentaron con escasos recursos resolver problemas complejos de las comunidades asentadas en su territorio.

### 7.3.7 El papel de los actores regionales en la construcción de políticas públicas.

Las principales acciones de la sociedad civil organizada del departamento (plataformas, procesos organizativos, instancias, consejos comunitarios, entre otras) se han orientado a la reglamentación de la ley 70 de 1993, protegiendo los derechos étnicos de la población afrocolombiana, mediante acciones afirmativas para ciudadanos invisibilizados

---

<sup>164</sup> La secretaría de Asuntos Étnicos del departamento del Valle del Cauca, orienta, dirige y coordina acciones para los grupos étnicos asentados en este territorio.

<sup>165</sup> Pautas que han sido consagradas en la resolución de la Naciones Unidas 68/237 que proclamó el Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2015- 2024 (Afroamerica XXI, 2011).



por décadas; y con la protección de derechos fundamentales teniendo en cuenta los hábitos y costumbres culturales de las comunidades negras.

Los problemas centrales de la participación y organización social de los afrocolombianos en el Valle del Cauca, obedecen a los siguientes factores: a) dispersión de los procesos organizativos de las comunidades negras en los ámbitos rurales y urbanos del departamento; b) impacto y dureza de los repertorios de violencia producidos por diversos grupos armados asentados en territorios, los cuales han deteriorado la resistencia cultural y simbólica de las comunidades negras (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

La dinámica organizativa del departamento ha generado altos niveles de participación e incidencia política, aunque la vocería de la comunidad negra no este unificada, ni incorpore en enfoque diferencial en términos de género.

“...la política pública para la comunidad afrocolombiana en Colombia y el Valle del Cauca es integracionista, no reconoce las diferencias organizativas, ni los procesos de incidencia e integración que se plantean con el gobierno en el territorio” (Entrevista, Investigador de temas afrocolombianos).

A su vez, los procesos de liderazgo de las organizaciones sociales afrocolombianas, aunque son dinámicos y emergentes poseen dificultades relacionadas con las amenazas a líderes sociales, asesinatos selectivos y desplazamientos a causa del conflicto armado, así como por el debilitamiento progresivo de la representación política, lo que se evidencia en el siguiente relato:

*“...uno siente que no hay una decisión gubernamental para proteger a los líderes, en Buenaventura cuando el gobierno local no acepta tu pensamiento; tu trabajo, el delincuente siente que te puede hacer daño y no lo van a buscar o capturar.... existe una gran omisión del Estado en sus acciones, en sus políticas, eso es una amenaza para el país, existe una contradicción con las políticas públicas que se agencian desde el Estado, y siempre existen amenazas, hechos de violencia, para la gente que*

*piensa distinto, es una amenaza muy alta, si no se atacan las causas que ponen en riesgo la vida de los líderes, las amenazas continuaran” (Entrevista, miembro de organización social afrocolombiana).*

Los líderes de consejos comunitarios y organizaciones sociales, maestros, defensores de los derechos humanos afrodescendientes, han sido víctimas de ataques, abusos, persecuciones, detenciones arbitrarias, desplazamiento forzado; hostigados a partir de señalamientos cuando se les vincula con grupos subversivos o autodefensas en el territorio. Problemas a los que se enfrentan cuando persisten en la reclamación del derecho a la titulación colectiva del territorio, y en la solución a los problemas generados por las usurpaciones y los derechos reconocidos por la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993.

También han sido afectados sus liderazgos cuando realizan reclamaciones de los derechos étnicos (prácticas culturales) y especial de los derechos fundamentales a la educación, salud, empleo, vivienda digna. Otras afectaciones son derivadas de la degradación del conflicto armado interno, están relacionadas con el acceso a la justicia, a la reparación de víctimas, de forma individual y colectiva. Así como de las reclamaciones orientadas a mejorar las economías locales, al fortalecimiento de la producción local que garantice fuentes económicas para una vida digna, así como la generación de empleos e ingresos familiares.

En medio de las dificultades e intensidad del conflicto armado, se destacan los procesos de movilización social contruidos desde la perspectiva del actor red, promovidos por líderes y organizaciones sociales que poseen un renovado interés por intervenir en el malestar, las injusticias, el inconformismo y la indignación de actores individuales y colectivos implicados en conflictos sociales en este territorio, así se puede observar en el siguiente relato.

*“El PCN trabaja desde cuatro ejes temáticos, y las políticas públicas las miramos desde esos ejes; en este caso los derechos de las comunidades negras, los fiscalizamos desde los derechos étnicos colectivos, con los ejes de territorio, identidades étnicas y culturales, participación y desarrollo propio contruido desde*

*las comunidades. (Entrevista, miembro organización social afrocolombiana).*

El movimiento social negro del pacífico colombiano y especialmente de Buenaventura orientó sus luchas a lograr la titulación colectiva del territorio con lo dispuesto por la ley 70 de 1993, un marco legal que ofreció la posibilidad de recrear su identidad en el territorio. El derecho al territorio, la identidad, la organización propia, la autonomía, se realizan en lo local, entendiéndolo como espacio de vida, y de interacción de una diversidad de actores que muestran la emergencia y fortalecimiento organizativo de organizaciones como el Proceso de Comunidades Negras (PCN), la pastoral Afro, las asociaciones de desplazados y la Coordinadora Nacional de Comunidades Negras, para citar los ejemplos más destacados (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

Las limitaciones políticas de la inclusión social para grupos étnicos afrocolombianos están relacionadas con la persistencia de problemas estructurales de pobreza y desigualdad que afectan a las comunidades negras, palenqueras y raizales. Principal obstáculo para lograr la efectividad de las acciones públicas concebidas como estrategias de inclusión social. También corresponden a la ausencia de conocimiento especializado e imprecisiones conceptuales frente al significado de acciones afirmativas de inclusión social, confundidas con políticas públicas de asistencia y protección social, que generan respuestas focalizadas a los reclamos sociales, económicos y culturales (Mosquera, et al, 2002).

A nivel territorial las políticas públicas de inclusión social analizadas, evidencian la construcción de múltiples procesos de participación y planificación del desarrollo de las comunidades negras, un aspecto que se puede mostrar así:

*A nivel nacional, la sentencia T-576 crea los delegados del espacio nacional, que interlocutan con el presidente de la república y con sus ministros sobre la formulación de políticas públicas a nivel nacional. La función esencial de ellos es hacer control de legalidad a los actos administrativos susceptibles de afectar a las comunidades negras.*

*A nivel departamental algo novedoso son las comisiones consultivas construidas para participar en la elaboración de políticas públicas para la población*

*afrodescendiente. Si uno revisa la normatividad que crea y regula a los comisionados consultivos, hay una serie de vacíos jurídicos que limitan la participación, pero son instituciones novedosas tanto a nivel nacional como departamental.*

*Otro hecho que puede destacarse es lo relacionado con la creación de los planes decenales departamentales. En 2018 se formuló el tercer plan decenal para la atención de la comunidad indígena y el primero para la comunidad negra, que va del 2015 al 2024. Con el decenio proyectado se vaticina que las comunidades puedan visionarse desde su cosmovisión en los diferentes aspectos de su vida política, cultural, y en temas de salud. Los planes decenales se convierten en una garantía, en una obligación para el gobernante de turno, es un plan que debe cumplirse en el decenio (Entrevista, funcionario público departamental).*

Uno de los principales desarrollos de la política para la población afrocolombiana palenquera y raizal, es la construcción de planes decenales, que surgen de la declaración de las Naciones Unidas para los pueblos afrodescendientes en 2013 (Gobernación del Valle del Cauca, 2017). Iniciativa que viene siendo adoptada por las autoridades administrativas departamentales y municipales para enfrentar los problemas del racismo, la discriminación y el abandono por parte del Estado a las comunidades afrodescendientes. Los planes decenales establecen acciones orientadoras para garantizar los derechos humanos individuales y colectivos de la población en el territorio, la equidad de género y la diversidad sexual, la conservación de la biodiversidad, la educación de calidad (étnica e inclusiva), la garantía del derecho a la salud y la vivienda digna, acciones que podrían posibilitar el bienestar de la población afrodescendiente.

Aunque existan avances de mediano y largo plazo para la población afrodescendiente en la región con los planes decenales, aun se observan debilidades institucionales que impiden la garantía de los derechos fundamentales de la población afrodescendiente observables en:

- e) Ausencia de un sistema de participación ciudadana y política que promueva el pluralismo democrático entre la población afrocolombiana, factor que hasta el momento es generador de tensiones y conflictos entre los diversos actores políticos de la región.
- f) Dificultades para incorporar la perspectiva de derechos humanos en la gestión de políticas públicas locales, lo que impide la construcción de nuevos campos de intervención y de gestión para la población.
- g) Débil financiamiento de la agenda y las políticas orientadas a las comunidades negras del pacífico colombiano.
- h) Restricciones para el desarrollo de mecanismos como la consulta previa. En materia de consulta previa los pueblos afrocolombianos poseen un derecho, pero las lógicas económicas y empresariales extractivas intentan limitar por la vía legal e ilegal, los alcances de dichos mecanismos en el territorio.

Otras acciones que pueden ser resaltadas durante el proceso de implementación de las políticas públicas para la población afrodescendiente, consisten en el impulso de una diversidad de procesos de organización y movilización social de las comunidades negras, como se plantea en el siguiente relato:

*En materia de políticas públicas lo que existe es una serie de desafíos. Podemos señalar la capacidad que las comunidades han encontrado para articular su trabajo y lograr grandes movilizaciones como las del paro de Buenaventura y el Chocó, al que se sumaron movimientos sociales afrodescendientes de Tumaco. Es la capacidad de resistir a paros tan largos y lograr compromisos con los gobiernos. Pero esperamos que los compromisos estén de la mano de los recursos, para llevar a cabo las acciones de atención de las necesidades de infraestructura, educación, atención en salud, conexión económica de las regiones con el mundo, entre otras (Entrevista, Miembro del PCN Buenaventura).*

En síntesis, lo mostrado hasta el momento evidencia una serie de retos para avanzar en la institucionalización de la participación colaborativa en el campo de lo social. Se requiere

en tal perspectiva repensar los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales, para pasar de la retórica de la persuasión a una perspectiva orientada por la experimentación y el aprendizaje en una red de actores vinculados con las políticas públicas en el siglo XXI.

La participación en la formulación e implementación de políticas sociales es una nueva manera de intervenir en la sociedad, que requiere de una administración pública moderna, con rostro humano, sensible y cercana a la ciudadanía (Roth, 2018). Sin embargo, los procesos construidos hasta el momento tanto por el sector público, como desde la iniciativa ciudadana, son embrionarios en el combate contra problemas de violencia, pobreza y desigualdad en el ámbito local.

Los retos para una administración pública participativa, como el Valle del Cauca, se orientan a promover una gestión pública que supere las lógicas convencionales de burócratas expertos en el liderazgo de iniciativas colaborativas. Algunas de las ideas se orientan a producir una transición que promoverá una institucionalización de la innovación con retos institucionales y sociales así:

- a) Articulación de una red de actores y coaliciones que permitan una visión de cambio a pequeña y gran escala de carácter colaborativo (Escobar, 2016a).
- b) Generar modelos innovadores de intervención social que potencien la participación colaborativa de la ciudadanía.
- c) Flexibilizar los programas y proyectos orientados desde el nivel central de gobierno en política social, para pasar de modelos prescriptivos a colaborativos en lo local.
- d) Sistematizar y evaluar las experiencias construidas para cuestionar y reflexionar sobre lo vivenciado.
- e) Incrementar los recursos de la innovación, para mantener equipos profesionales adecuados que logren la sostenibilidad de las acciones.
- f) Conceptualizar espacios territoriales, como lugares para la vida, la conservación de la biodiversidad y la cultura.

- g) Encuentro de proyectos sociales y comunales, urbanos y rurales, interesados en construir narrativas populares y pluriversales (Escobar, 2016a).
- h) Creación y fortalecimiento de sistemas de comunicación popular que contribuyan a construir laboratorios itinerantes e interactivos para la creación de nuevos imaginarios sobre lo comunal y barrial.

La política social de inclusión social, como las implementadas para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia y el Valle del Cauca, evidencian la persistencia de problemas estructurales no resueltos e incumplidos relacionados con la garantía de derechos para enfrentar la desigualdad, exclusión y pobreza de estas comunidades en el orden regional y local. La ciudadanía y las diferentes organizaciones sociales han intentado reconstruir sus lazos sociales mediante estrategias de movilización y acción colectiva, un mecanismo utilizado para negociar y resolver en un marco de correlación de fuerzas existentes las demandas y ofertas de inclusión territorial (Mora, 2019).

Los procesos de movilización social de esta política pública de inclusión y reconocimiento, se enmarcan bajo criterios normativos críticos y alternativos expresados en diversos mecanismos y estrategias de política pública (Leyes, Documentos Conpes de política social, ordenanzas y planes nacionales y departamentales de desarrollo), pero que tienen como característica el incumplimiento y una retórica basada en la garantía de los derechos humanos liderada por expertos y técnicos de la administración pública, que no se corresponde con las acciones construidas, asociadas con el neoasistencialismo y la protección social de mercado.

#### 7.3.8. Niveles de percepción del referencial de inclusión en el ámbito territorial 2005-2015

El marco cognitivo-referencial de la política para la población negra, afrodescendiente, palenquera y raizal en el Valle del Cauca se alineó entre acciones afirmativas e inclusivas

en 2005-2015. Un enfoque que requiere de altas capacidades institucionales para diseñar e implementar las medidas públicas, pero lo que observa, es la ausencia de compromisos técnicos, políticos y presupuestales para cumplir con las expectativas generadas a la ciudadanía. Se realizó un análisis específico sobre los valores, normas, algoritmos e imágenes involucradas en el referencial de inclusión con los planteamientos de Muller (2000).

Los valores que promueve esta política pública fueron orientados a construir mejores condiciones de bienestar y justicia social frente a los bajos indicadores socioeconómicos de las comunidades negras de zonas urbanas y rurales del departamento. Fueron promovidos por diversos actores mediante procesos de convergencia y disputa, pero con el liderazgo de las comunidades negras y afrodescendientes como grupo étnico que reclama una identidad y reconocimiento como negros, afrocolombianos, palenqueros y raizales, frente al Estado, el mercado y el resto de la sociedad. Son comunidades, grupos y sectores sociales que reclaman mejores condiciones de bienestar y justicia social en sus territorios mediante procesos de movilización y acción colectiva con potencial transformador.

Las normas fueron promovidas hacia el reconocimiento de la diversidad y heterogeneidad del pueblo negro en Colombia, se incorporó como estrategia de afirmación de la identidad del pueblo negro, con mecanismos como la Constitución Política de 1991, la ley 70 de 1993 y la titulación colectiva del territorio. En la nueva era las normas construidas se orientan a la formulación e implementación de políticas nacionales, regionales y locales con enfoque de derechos humanos y diversidad étnica, medidas que intentaron resolver el aumento de la conflictividad social en los territorios ancestrales con políticas autoritarias (mano dura) y asistenciales.

También se han desarrollado una serie de marcos normativos que van en contravía del desarrollo sustentable y autonomía de las comunidades negras, promoviendo modelos extractivos de las riquezas ambientales, sociales y culturales del territorio, con tratados internacionales, estatutos de desarrollo rural y leyes forestales que afianzan políticas



violentas y fallidas para las comunidades negras y afrocolombianas en la región (Escobar, 2016a)

El algoritmo muestra una variedad de discursos y contenidos asociados al reconocimiento de los derechos de las comunidades negras por parte del Estado, en el marco de profundas reformas neoliberales y procesos de paz que afectan a las comunidades negras por la intensidad del conflicto en sus territorios. El análisis realizado evidencia que en el Valle del Cauca, el pueblo negro se encuentra en medio de una serie de disputas por la defensa de los territorios ancestrales y la memoria colectiva. Disputas en las que prevalecen serias debilidades institucionales que no permiten en el corto plazo promover el pluralismo democrático, políticas públicas participativas, y la promoción de un enfoque de política social orientado a la inclusión y reconciliación en los territorios ancestrales del pueblo negro.

La imagen referencial de la política pública para población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal en el Valle del Cauca corresponde a un enfoque de inclusión social, un grupo étnico que enfrenta problemas estructurales de pobreza, desigualdad y violencia y no cuenta con políticas públicas flexibles y diversas que garanticen su existencia, valores y cultura como sujetos de derechos. Los derechos de este grupo étnico se orientan a la identidad, la inclusión social, no discriminación racial y a la etnoeducación, logrando una construcción de identidad como pueblo negro, a partir la preservación de la memoria y las tradiciones culturales.

La imagen referencial de la política para el pueblo negro en el territorio es difusa y sin continuidad, aunque se consoliden programas y estructuras institucionales orientados a la garantía de los derechos humanos y la inclusión social. Se plantearon principios rectores en las medidas públicas asociados con la justicia social, la autonomía, solidaridad y solución pacífica de los conflictos en el territorio, que fueron difíciles de implementar ante la crudeza del conflicto armado, el confinamiento y abandono de la administración pública territorial y local.

Los principales mediadores de esta política pública, actúan en un campo de disputas y convergencias económicas, sociales, ambientales y culturales que se han venido degradando ante la ausencia y abandono del Estado en los territorios étnicos, y la implantación de modelos extractivos como estrategia de desarrollo económico para la expansión del capital. En el Valle del Cauca, la promoción, defensa y garantía de los derechos humanos corresponde a una diversidad de actores estatales en todos los niveles (internacionales, nacional, regional y local), activistas y organizaciones internacionales que fortalecen el poder de los pueblos negros, organizaciones étnico-territoriales (Consejos comunitarios), organizaciones sociales (grupos étnicos urbanos y rurales) y gremios económicos que participan de forma coyuntural y dispersa en la construcción de respuestas a los problemas estructurales de las comunidades negras.

Esa diversidad de actores (mediadores) se enfrenta a una multiplicidad de medidas públicas y poderes regionales clientelares, los cuales promueven políticas que van desde lógicas de mano dura en los territorios ancestrales, hasta procesos de intervención orientados por estrategias neosistémicas (mercantiles e instrumentales) e inclusivas ante el aumento del conflicto armado. Problemas que han deteriorado la capacidad de resistencia del pueblo negro, y aumentado proyectos de economía ilegal y extractiva de las riquezas del territorio.

En síntesis, la relación entre el referencial global-sectorial se asocia con un modelo de desarrollo que privilegia lógicas extractivas de las riquezas del territorio, procesos que se expresan con torturas, desapariciones forzadas, homicidios, violencias de género, confinamiento y desplazamiento forzado especialmente en las zona urbana y rural del Distrito especial portuario de Buenaventura, lugar en donde la presencia de diversos proyectos económicos y actores violentos posee más fuerza e intensidad en las dinámicas de violencia. Las comunidades negras se enfrentan a problemas estructurales de segregación, marginación, discriminación y racismo, que intentan ser resueltos mediante políticas públicas con enfoques de inclusión social, aun así, se persiste por parte de las

comunidades en procesos de movilización y lucha política y social, en un contexto de profundas debilidades institucionales.

## 8 Capítulo VI. Discusión

### 8.1 Transformaciones de la política social en Colombia y el Valle del Cauca 2005-2015

“Soy un dechado del siglo XX. Y cuando el miedo llega me voy a ver televisión para dialogar con mis mentiras”. María Mercedes Carranza (2004)

En el presente capítulo se discuten los referentes teóricos de la justicia, el bienestar y los referenciales cognitivos de asistencia, protección (neoasistenciales) e inclusión social, utilizando los casos de análisis seleccionados para Colombia y el departamento del Valle del Cauca durante el 2005-2015, referidos a las políticas de envejecimiento y vejez, las de lucha contra la pobreza extrema y las políticas de inclusión social para la población afrocolombiana palenquera y raizal.

En el capítulo se realiza una discusión sobre cada uno de las políticas y programas abordados, se reflexiona de forma exhaustiva la relación global- sectorial de los enfoques de política social analizados, con el propósito de mostrar las imágenes cognitivo-referenciales más relevantes de estos enfoques en términos conceptuales e institucionales durante el 2005-2015.

#### 8.1.1 La dignidad y la justicia social como elemento central de la política social

Los enfoques de política social analizados tienen como referencial global el discurso y la problemática de la garantía de los derechos humanos, el respeto por la dignidad humana y la justicia social, elementos centrales de las políticas públicas que promueven el desarrollo humano. Son teorías que se constituyen en pautas de aproximación para que los ciudadanos puedan gozar de libertades e igualdad de oportunidades. También son un marco

de referencia para que los analistas de política pública puedan mostrar los saberes, aspiraciones y cambios que exige la ciudadanía en los últimos tiempos.

Los enfoques de política social estudiados, también hacen parte de un referencial global de mercado impulsado con la globalización o mundialización de las economías capitalistas, como consecuencia, se han generado toda una serie de imposiciones y exigencias del capital financiero, que afectan el gasto público social en economías avanzadas y atrasadas, aumentando las relaciones de exclusión y desigualdad en el orden global. El deterioro del bienestar material y subjetivo en economías orientadas a la expansión del capital, obedece a una serie de políticas de ajustes, privatización, desregulación y apertura, que se imponen desde círculos de poder global al ámbito local, y que inciden directamente en la destrucción y negación de derechos universales en los territorios (Arizabalo, 2016).

La evidencia muestra una lenta incorporación de los marcos teóricos que promueven los principios de la justicia social, reconstruidos, transferidos y adaptados por foros<sup>166</sup>, agendas globales de desarrollo<sup>167</sup> y planes de desarrollo (nacional y local). Son marcos teóricos que han sido instrumentalizados de forma retórica en planes, agendas prospectivas y programas de desarrollo, con el pretexto de construir políticas sociales orientadas por avances descriptivos (indicadores de reducción de la pobreza y la desigualdad), de bienestar e inclusión social de carácter universal, con la participación del mercado en los sectores de educación, salud, trabajo y protección social.

---

<sup>166</sup> Foros de comunidades de políticas públicas que se constituyen en plataformas ideológicas del pensamiento y la doctrina neoliberal, que posee estrechos vínculos con organismos multilaterales de crédito (BM, FMI, BID), tanques de pensamiento “*Think Tank*”, y universidades prestigiosas del nivel mundial (Puello, 2014). En América Latina se destacan la CEPAL y El Foro Social Mundial que han planteado cuestionamientos y disensos sobre el modelo de desarrollo que impone el modelo neoliberal de mercado sobre las políticas sociales.

<sup>167</sup> América Latina logró un avance descriptivo en algunas metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en materia de pobreza extrema, hambre, desnutrición mortalidad infantil y un mayor acceso a agua potable y saneamiento básico a 2015 (CEPAL, 2015). Las nuevas reorientaciones de agenda global, se enfocan en el desarrollo sostenible (ODM) en el orden global y para el caso colombiano en el periodo 2010-2018 a la incorporación del país al club de “buenas prácticas” de la OCDE.

Particularmente las teorías de la justicia han sido consideradas como un marco de acción de referencia general, que facilita la construcción de principios sobre lo justo e injusto en sociedad. Son interpretaciones sobre el estado de avance, transformación y estancamiento de las realidades sociales señaladas como complejas y dinámicas en el siglo XXI. La justicia social se constituye en un marco general que puede potenciar la construcción de políticas sociales sólidas, en contextos caracterizados por heterogéneas formas de exclusión y desigualdad social.

Particularmente en Colombia se observó un matiz en la formulación e implementación de política social, orientado hacia la consolidación de sistemas de protección social de corte neosistencial, con expansión de esquemas asistenciales y la participación del mercado en la prestación de bienes y servicios públicos. También se construyeron políticas sociales orientadas a contener los efectos sociales más visibles de un conflicto armado interno, prolongado por más de cinco décadas, formulando políticas asistenciales de mercado con escasos desarrollos teóricos y prácticos en términos de avanzar en consolidación de regímenes de bienestar consolidados.

Las políticas construidas fortalecieron el discurso de la seguridad y defensa nacional, para salvaguardar una arquitectura institucional asistencial, frente a los retos de grupos armados generadores de violencia y de contestación social antagónica al modelo de desarrollo promovido por las élites económicas del país. En materia de política social se generaron esquemas asistenciales, mercantiles y de inclusión social paralelos, como mecanismo para la intervención de un fenómeno complejo como la pobreza, la desigualdad y la violencia entre el 2005-2015.

Se lograron avances conceptuales en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, especialmente con la puesta en marcha de la Constitución Política de 1991, encaminada a garantizar derechos fundamentales con un nuevo pacto social. Derechos que fueron difíciles de implementar ante la debilidad técnica y operativa de las instituciones del Estado para promover libertades, capacidades y oportunidades de forma participativa y colaborativa con la ciudadanía. Lo generado se orientó a promover

programas paliativos de transferencia directa de ingresos a sectores de población en situación de exclusión social de carácter estructural (desempleo y precariedad), sin apostar a la construcción de regímenes de bienestar de carácter universal con el liderazgo del Estado.

Lo que se observó durante los inicios del siglo XXI fue una inmutabilidad e inercia de la política social en Colombia, observable en retóricos cambios en el plano conceptual, institucional y práctico:

- a) Se persistió en discursos vacíos de progreso y desarrollo económico acelerado desde la perspectiva teórica del neoliberalismo autoritario<sup>168</sup>. Los procesos de desarrollo construidos<sup>169</sup> fueron subordinados a organismos financieros internacionales (BM, FMI, BID), manteniendo recetas neoliberales sin trazar planes de modernización e industrialización del país (López, 2016).
- b) Se adoptó el enfoque de los derechos humanos (en especial el diferencial) como marco referencial general para la formulación de políticas públicas, sin lograr cambios estructurales en materia de avance de los principios de justicia social en las instituciones y la ciudadanía.
- c) Se construyó un régimen de bienestar (dual) con instituciones débiles, lo que afectó las posibilidades de garantizar derechos colectivos a la población vulnerable. La institucionalidad construida no logró modificar las desigualdades producidas por la discriminación y exclusión de carácter étnica, de género y sexual; y aunque se

---

<sup>168</sup> Se impulsó desde el 2002 el proyecto de “seguridad democrática” con el gobierno de Álvaro Uribe Vélez, como respuesta militar a la situación de violencia vivida en el territorio nacional, derivada de la intensificación de un conflicto armado interno con la participación de las guerrillas de las FARC-EP, ELN, EPL, grupos paramilitares (AUC) y fuerzas del Estado (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2009).

<sup>169</sup> Durante el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006-2010) se subordinaron las políticas sociales frente a la promesa de la “seguridad democrática” como alternativa para la derrota militar de los grupos armados. Con el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) se planteó la negociación de una paz estable y duradera con la guerrilla de las FARC-EP, como camino para lograr una sociedad moderna y equitativa. Pese a la actitud dialogante, Santos persistió en el incumplimiento de políticas universales orientadas a la garantía de derechos fundamentales (Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo, 2009).

avanzó en la construcción de políticas de inclusión social para la diversidad, las acciones construidas contaron con escasos presupuestos públicos.

- d) La política social construida en los diversos niveles de gobierno, no generó procesos de descentralización, acercamiento y concertación con poderes regionales y locales. Aunque se aumentaron los mediadores e intermediarios sociales se persistió en relaciones mercantiles y asistenciales, sin avanzar en la construcción de contratos sociales de carácter universal.
- e) Se utilizó un enfoque pragmático para formular soluciones y redefiniciones de los problemas públicos, intentando mejorar los procesos de redistribución de recursos y poderes durante la formulación e implementación de las políticas públicas en el ámbito local, sin participación de la ciudadanía.

La inercia conceptual e institucional de las políticas sociales facilitó la construcción de una retórica asociada a la protección de los derechos humanos, la dignidad y la justicia social, marcos referenciales de plena correspondencia con la ética de la no violencia y convivencia social. Sin embargo, lo que se observó fue el aumento de prácticas institucionales asociadas con el autoritarismo, el incumplimiento y aplazamiento de las demandas sociales, que evidenció la debilidad de los sistemas de protección social, al impulsar políticas sociales de mercado con serios vacíos conceptuales para incorporar la idea de avanzar en una sociedad justa e incluyente. Un problema que posee mayores implicaciones cuando las realizaciones sociales de amplios grupos humanos, como la población pobre y vulnerable, tiene serias dificultades al encontrar restricciones para participar en procesos de inclusión social y bienestar general.

La política social de protección social en su componente asistencial, generó sistemas redistributivos de carácter mixto, que dieron más peso a la iniciativa privada, mercantilizando bienes y servicios públicos en sectores como la educación, la salud y la vivienda. Se formularon políticas con enfoques de derechos y de capacidades, que incluían experiencias de participación instrumental, posicionando temas y problemáticas de una agenda pública más urbana (especialmente en políticas del ciclo vital, infancia, juventud y



vejez) que rural<sup>170</sup>, la cuales durante su implementación, contaron con escasos apoyos teóricos, metodológicos y presupuestales.

A inicios del siglo XXI se dio suma importancia al enfoque de las capacidades que construyó Sen (2000), un marco de acción difuso que promueve las realizaciones vitales de la ciudadanía. Se posicionó el enfoque de las capacidades como alternativa teórica y analítica que contribuye al avance de la justicia social y bienestar en sociedades caracterizadas por la pobreza y la desigualdad.

Se utilizó el enfoque de las capacidades en las políticas sociales, de manera acrítica y atemporal, bajo el supuesto de garantizar la expansión de libertades, oportunidades y capacidades con políticas sectoriales y poblacionales. Se consideró que permitir el ejercicio de ciertas libertades para todos, garantizaría la elección y utilización de bienes en función de las capacidades de las personas (Urquijo, 2008). En los casos seleccionados de política pública se puede evidenciar la incorporación del enfoque de las capacidades así:

Cuadro 16. Incorporación del enfoque de las capacidades.

ENFOQUES	TIPO DE POLÍTICA PÚBLICA	CONSTRUCCIÓN DEL REFERENCIAL COGNITIVO
Asistencial	Política de envejecimiento y vejez en Colombia	Se promueve la justicia social distributiva para hacer referencia a la necesidad de aumentar los beneficios de la ciudadanía. Por ejemplo, en los adultos mayores, se realizan intervenciones sobre poblaciones que se encuentran en las peores condiciones de desventaja social
Protección	Políticas de lucha	

---

<sup>170</sup> Uno de los puntos de la negociación de La Habana con la guerrilla de las FARC-EP, implica un desarrollo rural integral que impida el resurgimiento de conflictos armados como los vividos por la sociedad colombiana por más de cinco décadas.

social (neoasistencial)	contra la pobreza extrema. Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red Unidos)	Se construye una estrategia para articular y focalizar una oferta de programas y servicios sociales individuales, con un enfoque centrado en las demandas básicas de protección familiar. Trabajando en las capacidades funcionales de las familias y en las necesidades de los miembros más vulnerables, para que puedan potenciar su desarrollo e inserción económica
Inclusión social	Políticas públicas para la población afrocolombiana, palenquera y raizal	Se construyen acciones afirmativas orientadas a eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación de la población. Se trabaja con la población afrodescendiente mediante acciones “concretas” de inclusión y reconocimiento étnico cultural orientado a la expansión de capacidades individuales y comunitarias

Fuente: Elaboración propia.

El enfoque de las capacidades se adaptó a las políticas mercantiles de corte neoliberal, profundizando en un ideal normativo de la justicia social de carácter individual, orientado por la ampliación de las capacidades y realizaciones vitales de los sujetos. El discurso de la igualdad de oportunidades y capacidades construido y manipulado por asesores técnicos y elites económicas se orientó a resolver problemas estructurales de la sociedad colombiana con escasos avances en términos de justicia social y dignificación de las personas más pobres y vulnerables de la sociedad.

Aunque se intentó ponderar y valorar las capacidades y oportunidades con que cuentan los sujetos en sociedades caracterizadas por la presencia de fenómenos estructurales de pobreza, violencia y desigualdad, lo observado muestra que se lograron cambios paliativos a problemas sociales complejos, sin avanzar en el desarrollo de

capacidades y potencialidades que permitan la dignidad de los sujetos, elementos centrales para garantizar el bienestar material y subjetivo de la sociedad.

Se intentó construir con el discurso de oportunidades, libertades y capacidades, un marco referencial aplicable a políticas sociales con enfoque de desarrollo humano en el nivel nacional y regional<sup>171</sup>. Pero se enfrentaron con lógicas económicas de corte autoritario, que no permitieron a los ciudadanos construir acciones individuales y colectivas que transformen sus condiciones de inequidad y desigualdad social. Se promovió la participación social sin el desarrollo de procesos de deliberación<sup>172</sup> y mediación social como instrumentos para fortalecer las políticas públicas.

Como se planteó en el capítulo teórico de la investigación, la justicia social requiere de contratos sociales fuertes, contruidos entre las partes intervinientes, acciones que permitan a los ciudadanos ser reconocidos y dignificados por parte de los diversos actores partícipes en la construcción de una sociedad. Por ejemplo, en las políticas analizadas de envejecimiento y vejez en Colombia, se plantea como principio fundamental la dignidad de las personas mayores, definiéndola como el respeto al que se hace acreedor todo ser humano por el hecho de serlo, independiente de su condición de género, edad, salud física, mental o situación socioeconómica (Ministerio de la Protección Social, 2007).

La utilidad de avanzar en la construcción de contratos sociales fuertes, está relacionada con las posibilidades de consolidar derechos fundamentales de carácter universal, garantizados por instituciones gubernamentales sólidas. Sin embargo, lo que se

---

<sup>171</sup> Se destaca para el departamento del Valle del Cauca la elaboración del Informe de Desarrollo Humano titulado: “Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico” que trabajó sobre tres dimensiones de inclusión y exclusión de carácter regional, las oportunidades, libertades y capacidades de los sujetos (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, 2008). También se construyó la Ordenanza 330 de 2011 de políticas sociales sostenibles para el departamento con la utilización del enfoque de las capacidades como marco conceptual de referencia.

<sup>172</sup> Habermas (1998) señala que el principal elemento de la política deliberativa consiste en la construcción de una red de discursos y formas de negociación que posibilite la solución racional de problemas (éticos y morales) mediante procedimientos democráticos que garanticen los derechos legítimos de los ciudadanos. Sin embargo, la política deliberativa tiene como reto la coordinación e integración de actores que participan de la política, y, por otro lado, la posibilidad de generar procesos de aprendizaje de carácter reflexivo que permitan la integración social.

observa son una serie de fallas en la implementación de las políticas públicas, que no alcanzan a ser resueltos por la institucionalidad mercantil construida.

Avanzar en la construcción de procesos de justicia social contribuye a repensar tres problemas de la cuestión social colombiana:

- a) Desigualdades estructurales<sup>173</sup> del país en términos de ingresos, patrimonios y educación (Piketty, 2014).
- b) Injusticias y padecimientos que viven los ciudadanos ante la ausencia de sistemas de bienestar público que son provistos por el mercado en la actualidad.
- c) Exclusión social, que requiere ser modificada o superada con la participación de los saberes comunitarios, hoy relegados ante la preminencia de saberes expertos (asesores, burócratas, consultores de las políticas sociales) en el diseño e implementación de políticas sociales.

El conocimiento sobre el proceso de implementación de las políticas sociales que apropiaron el enfoque de las capacidades, es un trabajo en proceso de construcción, aun se persiste en enfoques verticales, directivos y hasta autoritarios en la puesta en marcha de políticas públicas, ante la incapacidad de construir procesos de mediación y concertación permanentes. Aunque las organizaciones sociales y movimientos sociales han sido activos constructores de conocimiento, en ocasiones no son valorados y reconocidos por los entes gubernamentales, se desconocen sus aportes relacionales a los procesos de creación de saber comunitario para transformar realidades sociales, asociadas con la desigualdad y la exclusión social.

Lo que se observa es una sobrevaloración de la perspectiva económica en el análisis de las políticas sociales, una mirada que deja de lado los aspectos sociales, culturales,

---

<sup>173</sup> Para el caso colombiano, estamos ante uno de los mayores problemas de la agenda política y social del país, un fenómeno asociado con la desigual distribución de la riqueza y el ingreso, lo que genera elevados niveles de pobreza, como lo informa el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), organismo que reporta que la pobreza para el año 2012 en Colombia fue del 32,7, y la pobreza extrema del 10,4 (DANE, 2015). Datos que evidencian la magnitud y las dificultades del país para avanzar en la superación del problema, el cual posee causas y consecuencias estructurales y multidimensionales que deben ser analizadas e intervenidas bajo perspectivas orientadas por la justicia social y el bienestar.

políticos, y ambientales de las sociedades. Aspectos claves para explicar, dado que las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión social, no son solamente la expresión asimétrica de las ventajas y desventajas de una sociedad, sino que son el producto de diferenciaciones y clasificaciones de tipo cultural y simbólico expresados mediante diversos mecanismos de exclusión social.

La naturalización de diversos fenómenos de exclusión social, evidencia las dificultades del mercado, y las de un Estado patrimonialista y corporativo para construir consensos e intervenciones exitosas que garanticen el bienestar universal a la ciudadanía. Lo que se observó fue una alta burocratización y fragmentación de respuestas de la administración pública nacional, departamental y local, en materia de política social, sin promover el protagonismo de las comunidades en la búsqueda de alternativas al desarrollo y la justicia social.

En síntesis, el referencial global de mercado y de derechos humanos en la política social colombiana muestra dos grandes características: a) la subordinación de la política social a las políticas económicas de expansión del capital, b) la utilización instrumental y retórica del enfoque de los derechos humanos en las políticas, planes y proyectos analizados. Si bien se observan avances conceptuales, en los enfoques asistencial, neoasistencial e inclusivo, estos se adaptaron a políticas que profundizan un ideal de derechos de carácter individual que suplantaron los contratos sociales universales, así como el reconocimiento y la participación como valores de sociedades que se consideran justas.

Se construyó un referencial sectorial ambiguo para la política social en Colombia, aunque se lograron avances en materia de defensa y promoción de los derechos humanos con los postulados de la Constitución Política de 1991, estos fueron superados por las dinámicas del conflicto armado interno, y por el aumento de relaciones sociales de exclusión y desigualdad, imposibles de superar y transformar con la política social construida.

El referencial sectorial de política social se extendió a límites del mercado, se aplicaron y perfeccionaron estrategias de focalización de recursos y servicios para la

población pobre y vulnerable, mediante la masificación de programas de transferencias monetarias condicionadas en todos los niveles de gobierno generando arquitecturas institucionales híbridas (asistenciales y mercantiles) de carácter restringido. En términos empíricos lo que se observó fue una inmutabilidad e inercia de los enfoques asistenciales y neoasistenciales con un marcado énfasis en los individuos, familias o redes sociales de apoyo, mecanismos que pueden desaparecer si las condiciones del contexto, del gobierno o de la sociedad se modifican.

#### 8.1.2 Aproximaciones a los regímenes de bienestar en Colombia y el Valle del Cauca.

En este apartado se realiza un análisis sobre el bienestar y los referenciales cognitivos de asistencia, neoasistencial (protección) e inclusión social utilizando el análisis de los casos seleccionados para Colombia y el Valle del Cauca. El propósito es mostrar las características y alcances de la arquitectura institucional construida en términos de política social en los albores del siglo XXI a nivel nacional y subregional.

Se trata de contribuir al debate conceptual sobre la categoría analítica de regímenes de bienestar en América Latina desde el análisis referencial de política pública, especialmente a nivel subnacional en Colombia, contexto en donde la política social se enfrenta a los problemas de conceptualización, autonomía (descentralización), democratización, emancipación, universalización y diversidad de la población.

Analizar la política social desde la perspectiva del análisis referencial, implica concebirla como campo de actuación y gestión de una serie de dispositivos que permiten al gobierno en sus diferentes niveles, el mercado y la sociedad actuar sobre las demandas, problemas y cambios sociales. Aunque existe una tensión frente a la institucionalidad existente en materia de protección social por los males que la aquejan, los cuales están asociados a corrupción, clientelismo, autoritarismo, discriminación, paternalismo y ausencia de rendición de cuentas, se requiere de mayores niveles de innovación, regulación,

descentralización, coordinación y gestión horizontal con los actores sociales, mecanismos que permitan garantizar mejores condiciones de bienestar y justicia social, que recojan los anhelos y expectativas ciudadanas con políticas sociales ajustadas a las exigencias de la nueva época.

Las diversas formas de bienestar social construidas en Colombia se fundamentan en el desarrollo de paulatinos “sistemas” de protección social, que durante lo corrido del siglo XXI privilegiaron dispositivos de intervención orientados por lógicas asistenciales y mercantiles. Las instituciones gubernamentales actuaron de manera asistencial frente a los excluidos por razones derivadas del conflicto armado interno y por el funcionamiento de un modelo de desarrollo económico que genera graves problemas de marginación social, política, económica y cultural, en amplios grupos sociales de forma estructural.

El régimen de bienestar construido evidenció paulatinas transformaciones resultado de luchas sociales, cambios institucionales y transferencia de políticas, que han generado cuatro posibles regímenes<sup>174</sup> de bienestar complementarios y contradictorios que no son compatibles entre sí: asistencial, dual, incluyente e informal. Tipologías que se describen y analizan para mostrar las transformaciones de las políticas sociales en términos políticos, institucionales y sociales, en Colombia y el Valle del Cauca durante el periodo 2005-2015.

La política de asistencia social fue desarrollada a inicios del siglo XX por el Estado, como reemplazo de la beneficencia, la caridad<sup>175</sup> y la ayuda a los pobres, o necesitados (Castro, 2007). Se crearon dispositivos de atención para la supervivencia social de los pobres, construyendo un régimen asistencial que otorgó una serie de responsabilidades a diversos grupos familiares (extensos y nucleares) en el cuidado y atención de los miembros más vulnerables. Se construyó así un régimen de bienestar de carácter pasivo por parte del Estado, orientado por la iglesia y las organizaciones filantrópicas, orientado a promover

---

<sup>174</sup> Los regímenes pueden llegar a ser reduccionistas por las dificultades para dar cuenta de la heterogeneidad poblacional, territorial e institucional de Colombia.

<sup>175</sup> La caridad y la beneficencia dirigidos a pobres, enfermos y marginados, son parte de la agenda gubernamental desde la creación de la Junta de Beneficencia de Cundinamarca establecida con la ley 15 de 1869 (Gutiérrez, 2014).

soluciones para asalariados y pobres sin vinculación laboral, ciudadanos desprotegidos por motivos de edad, discapacidad, e indigencia.

Durante el siglo XXI los enfoques de política social asistencial incrementaron sus intermediarios, tanto públicos como privados, sin avanzar en procesos de integración social y comunitaria. Por el contrario, lo que surgió fue una serie de ambigüedades en los contenidos de las políticas asistenciales, al introducir elementos conceptuales, como la beneficencia y solidaridad del mercado, así como la focalización de subsidios como estrategia para implementar intervenciones estándar en el orden territorial, por ejemplo, se impulsó, pero no fortaleció el programa “Colombia Mayor”, con marcos conceptuales y estratégicos que suelen ser propios de los procesos de mercantilización social neoasistenciales.

Con las políticas de mercantilización de lo social en la década de los noventa, se perfeccionaron los esquemas asistenciales con vinculación del mercado, se generaron intervenciones sociales en familias e individuos en condiciones de desventaja social, como mujeres, jóvenes y adultos mayores con subsidios compensatorios. Se construyó así una concepción contradictoria de la protección social con un componente neoasistencial, al promover la formulación de políticas sociales con perspectiva de derechos, pero con estrategias de tipo asistencial que focalizan en familias e individuos los recursos<sup>176</sup>.

En el departamento Valle del Cauca, para citar un ejemplo, se firmó la Ordenanza 357 de 2012 (estampilla) para el adulto mayor, instrumento que facilitó el impulso de acciones asistenciales, mediante la construcción de centros de bienestar del anciano y “centros vida” para la “tercera edad” en sus cuarenta y dos municipios. También se formularon e implementaron programas que promueven un referencial asistencial de ayuda

---

<sup>176</sup> Algunos programas derivaron en la bancarización de los pobres, para lograr mayor eficiencia en la entrega de recursos públicos a las comunidades.



a los ancianos pobres o en condición de vulnerabilidad mediante el programa Colombia Mayor<sup>177</sup>.

Los procesos de reinversión de las políticas asistenciales en Colombia, se asocian a continuidades y discontinuidades de los discursos sociales, políticos e institucionales, que sustentan la ayuda (caridad y beneficencia), como método para la atención de la población más pobre y vulnerable. Fenómeno en el que:

- a) La asistencia social se consolidó como una actividad en la que participó una red de actores, grupos y organizaciones sociales, interesados en mantener un statu quo, y en algunos casos, en la incorporación paulatina de grupos sociales vulnerados a políticas públicas que promueven derechos.
- b) La asistencia social obedece a la persistencia de agendas políticas, no interesadas en transformaciones democráticas sostenidas, por ello, se acude a la caridad, la filantropía y la ayuda mutua como alternativa de intervención social, ante las limitaciones de un régimen político, que impide la deliberación pública en la construcción de un ideal de bienestar.
- c) La persistencia de métodos de asistencia social muestra una debilidad en el abordaje institucional de fenómenos de exclusión social de carácter histórico, y las dificultades para perfeccionar métodos e instrumentos que resuelvan exitosamente las demandas de una sociedad que reclama justicia y redistribución social.
- d) Los enfoques de asistencia social son los más extendidos en la administración pública local, operan como un rápido mecanismo de intervención social y como la expresión de buenas intenciones gubernamentales ante las demandas sociales.

Con la participación de lo público y lo privado en la construcción de políticas sociales se fue consolidando un régimen de bienestar dual, derivado de ajustes (incrementales) o reformas de tipo neoliberal, que intentaron reducir el papel y la calidad del Estado en la

---

<sup>177</sup> Programa nacional del Ministerio del Trabajo, operado por el consorcio Colombia Mayor con recursos del Fondo de Solidaridad Pensional que atiende a 41.000 ciudadanos en el municipio de Santiago de Cali a diciembre de 2017 (Entrevista funcionaria pública, Alcaldía de Santiago de Cali).

provisión de bienes y servicios sociales para las comunidades. La mercantilización de la política social evidenció un decrecimiento de las instituciones públicas y privadas (la escuela, el colegio, los hospitales) en la provisión del bienestar material y simbólico, aumentando la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado y el mercado como activos promotores del desarrollo humano.

El régimen de bienestar construido generó dispositivos de atención de carácter mercantil y excluyente, al considerar equivocadamente que el mercado es un agente de incorporación social (Barba, 2007). Se observó una variedad de problemas de cobertura, calidad, desprotección y baja incorporación de las poblaciones focalizadas por las políticas de lucha contra la pobreza. Las transformaciones producidas por el régimen de bienestar dual que se ha ido construyendo, se relacionan con:

- a) La profundización de estrategias, mecanismos e instrumentos de mercado en la solución de problemas sociales.
- b) La construcción de políticas públicas que buscan paliar los problemas de la pobreza y la desigualdad con atenciones focalizadas.
- c) La desarticulación de actores y movimientos sociales en la reclamación de derechos fundamentales por parte del Estado.
- d) El predominio de formas autoritarias o semi-autoritarias que generan serios problemas de violencia, exclusión y restricciones democráticas a la participación ciudadana, especialmente en las políticas sociales, acciones públicas que se enfrentan a las diversas dinámicas de violencia y conflicto generadas por grupos armados en el territorio.
- e) El aumento de fenómenos asociados a la corrupción y patrimonialización de lo público por parte de actores legales e ilegales vinculados con elites de poder local y nacional.

El funcionamiento de lógicas de bienestar dual se puede rastrear en las diversas políticas sociales examinadas en Colombia y el Valle del Cauca. Por ejemplo, en las políticas de superación de lucha contra la pobreza extrema, se han introducido esquemas

jerarquizados<sup>178</sup> de actuación en red, orientados a vincular al sector privado y al tercer sector en la gestión e intervención de la pobreza extrema.

Como se planteó en los capítulos anteriores, la implementación de la Red Unidos en el Valle del Cauca posee dificultades relacionadas con los limitados presupuestos públicos para la adopción e implementación de políticas de protección social en el territorio. Adicional a lo anterior, se suma la baja gobernabilidad política para atención y respuesta de la pobreza y la desigualdad, por parte de la dirigencia departamental y local, lo que obedece a problemas de corrupción, clientelismo y patrimonialización de lo público por parte de elites políticas en el poder.

También es un problema que obedece a la retirada de los entes gubernamentales en el nivel local y regional de sus funciones redistributivas del bienestar, ante el aumento de las condiciones de vulnerabilidad de las familias pobres en el Valle del Cauca, por la violencia familiar, el conflicto armado interno, el agrandamiento de las familias nucleares, los embarazos a temprana edad, las repetidas crisis económicas de los jefes de hogar, las rupturas emocionales, los bajos niveles educativos, y el aumento de los procesos de precarización e informalidad laboral (Ortíz & Díaz, 2018).

La idealización de prácticas como la expansión de capacidades individuales y el fomento de estrategias mercantiles como el emprendimiento individual para la solución de los problemas de la pobreza, se han ido constituyendo en un referencial de bienestar aceptado por la sociedad. Los paradigmas y recetarios dominantes en la implementación de políticas públicas de lucha contra la pobreza extrema, fueron asociados con programas de acción que promueven la corresponsabilidad entre lo público y lo privado, pero con acciones instrumentales que perpetúan o contienen las causas estructurales del fenómeno.

En tal perspectiva, lo que se observó en la implementación de este tipo de políticas públicas, fue el aumento de intermediarios con diversos intereses y prácticas (operadores,

---

<sup>178</sup> Los tres pilares de la gobernanza contemporánea de las políticas públicas no se encuentran en condiciones de igualdad. El Estado, el mercado y la sociedad construyen una relación compleja, en dónde el ultimo ocupa un lugar en ocasiones marginal y complementario en escasas ocasiones (Varela, 2005).

asesores, consultores, funcionarios públicos, organizaciones sociales, líderes sociales, cogestores sociales, familias, entre otros), un fenómeno que planteó la necesidad de una coordinación y articulación exitosa entre los diversos actores institucionales, sociales y políticos para la superación de la pobreza extrema, sin promover acciones concretas de coherencia interna y externa de los programas públicos desarrollados.

La expansión de programas neoasistenciales en el territorio también se asocia con la debilidad y fragilidad de las instituciones de protección social a nivel subnacional, en el departamento del Valle del Cauca, la Secretaria de Desarrollo Social, actúa como coordinador, colaborador y ejecutor de recursos sectoriales que provienen del nivel nacional, sin avanzar en la construcción de políticas públicas sostenibles que den respuestas relacionales y coordinadas entre la sociedad y el mercado.

La consolidación de políticas de inclusión social para amplios sectores excluidos y vulnerables del país, fueron impulsadas a partir de la Constitución Política de 1991. Se promovió un referencial de bienestar inclusivo como alternativa frente a la creciente impugnación de las políticas sociales por parte de la ciudadanía, y ante la necesidad de generar acciones de inclusión estatal a grupos poblacionales que reclaman el derecho a la diversidad y la igualdad de trato; grupos humanos que son afectados por condiciones de pobreza, marginación y violencia, como por la precariedad de las instituciones de protección social en los sectores de salud, empleo y educación.

Con lo corrido del siglo XXI se fortalecieron los valores colectivos asociados con la dignidad y solidaridad ciudadana, lo que implicó la búsqueda de mecanismos para democratización de las políticas públicas, y el desarrollo de alternativas para los problemas generadores de las desigualdades heredadas por amplios grupos urbanos y rurales, encabezados por campesinos, indígenas y afrocolombianos, que no participan del desarrollo económico promovido por elites políticas y económicas desde el nivel central de gobierno.

En el caso de las políticas de inclusión social para afrocolombianos en Colombia y el Valle del Cauca, se observa que, a partir de 1994 se incluyeron en los planes nacionales de desarrollo estrategias y proyectos, orientados a la protección, fortalecimiento y mejora de

las condiciones de bienestar de la población (Departamento Nacional de Planeación, 2010). Sin embargo, el abandono y olvido estatal persiste en las comunidades negras en el pacífico colombiano.

Las limitadas transformaciones generadas con el referencial conceptual de inclusión social, inducen una serie de prácticas institucionales (programas y proyectos) en las políticas públicas para la población afrodescendiente que se relación con:

- a) Baja representatividad política de las comunidades negras ante el gobierno central, regional y local, beneficiando a pequeñas “elites” políticas afrocolombianas y aumentando las vulnerabilidades de los grupos sociales más pobres.
- b) Desinstitucionalización y abandono estatal de los territorios de las comunidades negras por presencia de actores armados de muy diversos orígenes.
- c) Dificultades de los entes gubernamentales para eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación, a través de acciones concretas de inclusión y reconocimiento de los afrocolombianos.
- d) Limitados esfuerzos para la superación de la discriminación y el racismo en territorios urbanos y rurales de Colombia y el Valle del Cauca.
- e) Ausencia de programas y estrategias para la restitución de tierras a la población afrocolombiana <sup>179</sup>, comunidades enfrentadas a continuos desplazamientos y confinamiento por la intensificación del conflicto armado en sus territorios urbanos y rurales.

El espacio teórico ganado con el referencial de inclusión social no fue acompañado de prácticas institucionales y sociales conducentes a la superación de las condiciones de

---

<sup>179</sup> En el departamento del Valle del Cauca existe una confrontación por el uso económico y político del territorio. El proceso de industrialización del cultivo de caña iniciado en el siglo XIX, ha producido un enfrentamiento entre hacendados y terratenientes (asociados en ocasiones con narcotraficantes y paramilitares), contra campesinos, indígenas y comunidades negras poseedores de pequeñas unidades agrícolas, que intentan impulsar el modelo de economía campesina y seguridad alimentaria, frente una industria agroalimentaria de carácter global y el negocio del narcotráfico, fenómeno en expansión y consolidación en los territorios de las comunidades étnicas (Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica, 2014).

vulnerabilidad de las comunidades afrocolombianas. La retórica construida promovió la defensa de los derechos humanos y la justicia social mediante leyes, decretos y documentos Conpes, sin avanzar en soluciones a los problemas relacionados con las reivindicaciones sociales, económicas, políticas y culturales de las comunidades afrodescendientes que son de carácter histórico y estructural.

Los nuevos desafíos de las políticas de las políticas sociales del siglo XXI en Colombia se relacionan con el aumento de los fenómenos de exclusión social, donde la informalidad juega un papel importante en la construcción de bienestar. La informalidad se asocia al aumento de iniciativas económicas independientes de carácter individual y familiar de oferta de servicios y productos de baja demanda que no logran reducir los problemas de pobreza y desigualdad que enfrenta el país, especialmente en áreas urbanas.

La informalidad se ha constituido en la principal alternativa de ingreso para amplios sectores de la población por la acción o inacción del gobierno. Uno de los principales factores que aumentaron la informalidad, son las políticas de flexibilización laboral, que acrecentaron las condiciones de precariedad del trabajador, al reemplazar o deteriorar sus condiciones de protección laboral, supeditadas a contratos de prestación de servicios, desprotegiéndolos en materia de seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales (Bonilla, 2006).

La informalidad en el Valle del Cauca no ha sido estudiada con detenimiento, aun así, se constituye en nodo central para la superación de la pobreza, la reducción de la desigualdad, y la violencia en el territorio. Avanzar en respuestas adecuadas a la informalidad, implica la combinación de múltiples estrategias como: a) masificación del empleo formal para aumentar los beneficios económicos de la ciudadanía; b) construcción de un tejido social solidario en función del desarrollo humano; c) fortalecimiento de las instituciones de protección social existentes, como camino para garantizar derechos fundamentales.

La aproximación realizada a los regímenes de bienestar construidos por las políticas sociales en Colombia, evidencia una fragmentación de la cuestión social y el carácter

dinámico y cambiante de los nuevos ordenes sociales. En consecuencia, las transformaciones más visibles de las políticas sociales se caracterizan por: a) reinvención de los referenciales de asistencia social al incorporar prácticas de estandarización y focalización propias de las políticas neoliberales que mercantilizaron lo público y lo social; b) masificación de las transferencias condicionadas directas (subsidios) desde ordenes globales a espacios locales, como estrategia de intervención de la pobreza desde lógicas neoasistenciales; c) nuevas formas de identidad étnica y social que se configuran en el Estado-nación, que se traducen en un punto de partida simbólico para la búsqueda de reconocimiento y garantía de derechos étnicos; d) limitado papel del Estado como garante de la justicia social y el bienestar universal en la sociedad colombiana, ante el aumento de sectores informales que son generadores de ciudadanías restringidas.

En síntesis, la arquitectura institucional construida a nivel subnacional en el campo de la política social, no avanzó en el desarrollo de procesos de autonomía, legitimidad y eficacia a nivel territorial, por el contrario, se fortaleció el paradigma Estado-céntrico que persiste en formular, implementar y evaluar la política social. Aunque se depositaron nuevas responsabilidades sobre entes gubernamentales regionales y locales en los sectores de educación, salud y vivienda, estos se asumieron como responsabilidades de elites políticas regionales que los aprovecharon para fortalecer una cultura política clientelar con la entrega de bienes y servicios asistenciales y mercantiles.

### 8.1.3 El papel de actores en la construcción de políticas sociales en el Valle del Cauca.

Con los referenciales cognitivos de asistencia, protección e inclusión se han generado en el Valle del Cauca (2005-2015) procesos que involucran múltiples actores institucionales, sociales, políticos y económicos, que convergen en luchas ofensivas en donde el Estado es parte de la solución, y defensivas cuando es parte del problema (De Sousa, 2010).

Lo que se observó es el incremento de relaciones de desigualdad, por procesos de concentración y acumulación de capitales, como la expansión del monocultivo de la caña de azúcar<sup>180</sup>, el deterioro paulatino de los recursos naturales por la vía de la fuerza y la acción violenta. También por la consolidación de un régimen político que usa la democracia representativa, los derechos humanos y la participación ciudadana, para contener las demandas de amplios grupos sociales excluidos del territorio.

La participación de diversos actores en los procesos de implementación de política social, es un proceso generador de situaciones de confrontación y convivencia, que a la postre deriva en la reconstrucción de los enfoques de asistencia, protección (neosistencial) e inclusión social a nivel territorial; transformaciones que requieren de instituciones y cambios civilizatorios que admitan humanizar, desmercantilizar, democratizar y descolonizar sociedades caracterizadas por el aumento de relaciones sociales de exclusión, pobreza y desigualdad.

Se requiere ir más allá de la institucionalidad construida hasta el momento, para vincular una red de actores en la formulación y ejecución de políticas sociales, un proceso deliberativo en el que converjan diversos intereses y prácticas. Sin embargo, lo que evidencia la realidad son serios problemas de implementación de las políticas sociales derivados de múltiples luchas de poder asociadas con:

- a) La cooptación e instrumentalización del liderazgo social y comunitario mediante prácticas clientelares de diversos partidos y grupos políticos.
- b) El uso de la violencia como mecanismo para dirimir las diferencias públicas y el antagonismo político.
- c) El aumento de prácticas asociadas con la corrupción y usurpación de recursos públicos a través de redes clientelares y criminales que socavan la autoridad gubernamental (Ocampo, 2018).

---

<sup>180</sup> Según Asocaña el área sembrada de caña en el Valle del Cauca al finalizar el 2015 fue de 232.070 hectáreas, que abastecen a 13 ingenios azucareros de la región (Sector Agroindustrial de la caña- Asocaña, 2016).



- d) Renovadas formas de lucha y descontento social, algunas efímeras o fugaces, otras con mayor trayectoria o sostenibilidad en el territorio (Wallerstein, 2008).
- e) La ausencia de mecanismos de coordinación y articulación entre el nivel central de gobierno y la realidad local (comunal).
- f) Continuidad de conflictos históricos no resueltos en el territorio, asociados con disputas por la tierra, el agua, los recursos minero energéticos y otros bienes naturales.

El protagonismo ciudadano a nivel territorial se enfrenta con una institucionalidad (pública y privada) fraccionada y debilitada en la construcción de políticas sociales, un factor que obstaculiza la configuración de regímenes de bienestar que garanticen los derechos fundamentales de la población. Los sujetos de la política social en ocasiones son relegados a lugares pasivos (apáticos y reticentes), controlados por el mercado o regulados por relaciones jerárquicas y autoritarias, que impiden problematizar la gestión de las políticas y la construcción de soluciones colaborativas o solidarias.

Lo que se observó en el ámbito local fue un aumento de actores, mecanismos e instrumentos de participación formal (Consejos de política social) e informal (redes de apoyo) en las políticas sociales, orientados a reglar e institucionalizar la participación ciudadana, pero sin avanzar en la construcción de instrumentos de decisión colaborativos que fortalezcan el proceso de construcción de política pública.

El aumento de actores sociales interesados en la construcción y defensa de las políticas sociales, muestra el crecimiento de un campo de acción de sujetos individuales y colectivos interesados en promover soluciones a los problemas sociales, y en gestionar alternativas de acción de forma colectiva y solidaria. Sin embargo, el aumento de actores y mediadores sociales, también ha generado la atomización de las luchas, la mercantilización e instrumentalización de las políticas, así como el aumento de casos en donde prima el interés individual sobre el interés colectivo, como se mostrará a continuación.

Lo que se observan son diversas imágenes cognitivas de la política social que son organizadas por los actores sociales en función de la comprensión de los problemas sociales

(asociados con un aumento de relaciones de exclusión social y desigualdad a nivel nacional y departamental), así como con la búsqueda de soluciones y propuestas de acción, en contextos de disputas, discrepancias y acuerdos políticos, económicos, sociales y culturales que complejizan el accionar público.

Los actores del mercado, el Estado y la sociedad, intentaron realizar transformaciones sociales con políticas sociales derivadas de la Constitución Política de 1991. Las políticas y programas fueron relativamente estables en la incorporación del enfoque de derechos humanos durante el proceso de formulación de las políticas públicas<sup>181</sup>, pero en la implementación, se crearon dispositivos de intervención social que mercantilizaron, clientelizaron y dificultaron la acción pública con la separación de competencias y responsabilidades, evitando cambios profundos en la sociedad.

A continuación, se ordenan las representaciones e imágenes generales que los actores vinculados a la política social construyen en relación con los enfoques de asistencia, neoasistencia e inclusión social. Se reflexiona sobre el papel de actores y su campo de actuación en las políticas y programas con los análisis realizados a nivel territorial.

## 8.2 El papel de los mediadores en el referencial asistencial

Las políticas de envejecimiento y vejez fueron lideradas en el Valle del Cauca por entidades públicas del nivel nacional, departamental, municipal, y por organismos descentralizados que promueven proyectos relacionados con el adulto mayor, así como por la sociedad civil organizada (redes de apoyo informal), las familias y la ciudadanía<sup>182</sup>.

Las entidades gubernamentales del orden nacional, han promovido la participación de la ciudadanía en la formulación, implementación, seguimiento, evaluación, y continuidad de

---

<sup>181</sup> La preservación de un núcleo conceptual en la política social, asociado con los derechos humanos, no garantiza la imposición de una imagen referencial (Mora, 2019).

<sup>182</sup> El ciudadano en este marco institucional es entendido como un individuo protegido por las leyes y dotado de derechos fundamentales (Rosanvallon, 2012).

las estrategias y disposiciones construidas en marcos legales y lineamientos de política pública para el adulto mayor en la región. Hasta el momento, solo se han construido estrategias orientadas a promover el asistencialismo pasivo por parte del gobierno departamental.

Desde el ámbito gubernamental se promovió una participación instrumental y jerarquizada, donde las comunidades fueron beneficiarias finales de programas y proyectos construidos por los expertos, desde el nivel central de gobierno. También se promovió la noción de “operador” de programas y proyectos, iniciativas lideradas por organizaciones sociales (religiosas, ONG locales, empresas) contratadas por organismos del Estado, para cumplir con propósitos asistenciales de protección social de los adultos mayores.

Las organizaciones de adultos mayores a nivel territorial han sido consideradas como el primer eslabón en la implementación y veeduría de los recursos recaudados por concepto de “la estampilla del adulto mayor” (Asamblea Departamental del Valle del Cauca, 2012). Sin embargo, en la ordenanza 357 de 2012, no se plantearon espacios de seguimiento, vigilancia, y denuncia para la ciudadanía, lo que evidencia la fragilidad de los marcos legales y políticos en términos de participación ciudadana.

El asistencialismo de mercado introducido por los organismos gubernamentales en el Valle del Cauca ha promovido el concepto de redes sociales de apoyo informal. Orientadas a promover un trato especial y preferencial para el adulto mayor con la participación de múltiples actores del Estado, el mercado y la sociedad. Las redes sociales de apoyo fomentaron la participación del adulto mayor en los programas y proyectos gubernamentales desde una perspectiva informal de la participación, generando débiles espacios de reconocimiento de los adultos mayores, como sujetos de derechos fundamentales.

En el apartado anterior, se observó que las redes sociales de apoyo terminan generando acciones de solidaridad neoasistencial en los adultos mayores. Se utilizan las redes de apoyo como pretexto, como método para acercar las frágiles instituciones públicas, en

actividades de fomento del envejecimiento activo con participación ciudadana, sin garantizar el cumplimiento de los derechos fundamentales de la población envejecida.

Las políticas de envejecimiento y vejez también han promovido la participación de las familias, como el primer factor de protección y desprotección del adulto mayor. Se reconoce que las familias son un espacio para construcción de habilidades, competencias, destrezas y conocimientos del adulto mayor, pero también como el principal escenario de violencia y abandono. Lo que se busca con la participación de las familias es construir entornos protectores que compensen las necesidades básicas, en términos de una adecuada nutrición, salud, desarrollo físico, psíquico, psicomotor, emocional y afectivo del adulto mayor al interior de sus familias<sup>183</sup>.

En síntesis, los procesos de participación y movilización promovidos con las políticas públicas asistenciales son guiados por la maximización de los intereses institucionales, mediante una participación instrumental en lo público, para el cumplimiento de metas e indicadores de programas y proyectos. Lógicas que no se proponen avanzar en un paradigma deliberativo y consensual que facilite la participación de las comunidades en la construcción de marcos de acción para elaborar sus propias políticas públicas.

Las lógicas asistenciales y neoasistenciales que se construyeron alrededor de las políticas de envejecimiento y vejez en el Valle del Cauca por parte de los diversos actores, confirman la dificultad para construir transformaciones sociales a mediano y largo plazo con los conceptos, instrumentos y recursos con los que cuenta esta acción pública. Los ciudadanos envejecidos son concebidos e imaginados por la diversidad de actores que los intervienen como sujetos asistidos y excluidos, ciudadanos que requieren políticas construidas desde arriba, con baja o nula participación ciudadana.

---

<sup>183</sup> Las familias en algunos contextos socioeconómicos se constituyen el principal respaldo emocional y psicoafectivo del adulto mayor cuando se encuentra en condiciones de institucionalización. Sin embargo, las políticas sociales formuladas por el departamento del Valle del Cauca, aun no logran avanzar en coberturas universales en las que converjan todos los estratos socioeconómicos.

### 8.2.1 El papel de los mediadores en el referencial de protección social neosistencial

La imagen referencial construida por las políticas de protección social neosistenciales de lucha contra la pobreza extrema en el Valle del Cauca, se fundamenta en lógicas de mercado orientadas a la expansión del capital. Los diversos actores vinculados con estas medidas públicas, han construido una representación del sector que se caracteriza por:

- a) La construcción de ejercicios de diagnóstico y caracterización de los factores generadores de la exclusión social regional, mediante; Informes de Desarrollo Humano y planes prospectivos.
- b) El impulso de estrategias de intervención social jerarquizadas, orientadas a familias “pobres y excluidas” de territorios urbanos y rurales del departamento.
- c) El avance de políticas sociales en un territorio de contraste, caracterizado por elevados indicadores de crecimiento económico, con renovadas formas de exclusión social poblacional (Sánchez, 2017).
- d) La fragilidad de los mecanismos de participación, organización y movilización social de la población pobre y excluida en la formulación e implementación de las estrategias de superación de la pobreza construidas.
- e) La debilidad de la institucionalidad pública territorial en la intervención de los problemas de la pobreza y la exclusión, un referente que materialice las medidas que requiere la población pobre y vulnerable en términos de justicia y bienestar social.

Aunque se ha avanzado en diagnósticos regionales como el Informe de Desarrollo Humano para el Valle del Cauca (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD, 2008), se persiste en directrices y estrategias de focalización de servicios sociales y de gasto público social desde el nivel central de gobierno. Las estrategias de focalización fueron centralizadas y consideradas eficaces en la universalización de derechos, y en la priorización de la población más pobre y vulnerable en la entrega de servicios.

Sin embargo, los problemas de adaptación de las estrategias de superación de la pobreza extrema en la región son complejos, se carece de espacios concretos para ejercer la participación comunitaria, desde el diseño hasta la implementación. Las acciones construidas por el nivel central de gobierno, utilizan el soporte institucional regional y local, para cumplir con metas derivadas de compromisos internacionales que se adquieren por el gobierno central, en temas como educación, salud, disminución de la violencia urbana y rural, marginación social, y combate contra la pobreza extrema y el hambre, sin avanzar en procesos de participación y movilización social del conjunto de actores vinculados con esta política pública.

Las metodologías e instrumentos de focalización utilizados por el nivel central se implementaron promoviendo la disminución de la intervención del Estado en el nivel regional y local. Razón por la cual las acciones de solidaridad y de vinculación de actores locales, no encuentran el eco esperado, ante el acelerado incremento de la desregulación del Estado y la dificultad para encontrar rápidas salidas a problemas estructurales de la sociedad Vallecaucana.

Otro eslabón en las políticas de superación de la pobreza extrema son las organizaciones sociales que contratan la operación de la estrategia Red Unidos en el Valle del Cauca. Diversas organizaciones se han vinculado a la gestión y oferta de servicios de acompañamiento familiar, orientados a la reducción de la pobreza extrema, como por ejemplo, la Fundación de Orientación Familiar-Funof y el Instituto para la democracia Luis Carlos Galán- Escuela Galán para la Democracia, operadores privados del Departamento de la Prosperidad Social (DPS).

La argumentación anterior señala las dificultades de la implementación de estrategias de lucha contra la pobreza extrema, que necesitan de la actuación de un conjunto de actores institucionales, sociales, y económicos, con enfoque de gobernanza, lo que implica cambios en la administración pública tradicional, criticada por burocrática y restrictiva de los derechos de la ciudadanía. Sin embargo, la transición y reconstrucción de la administración pública en temas como la superación de la pobreza extrema, no logra fortalecer la

capacidad operativa el nivel regional y local, ni brindar mayores canales de concertación, mediación y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Otro actor destacado en las políticas de superación de la pobreza extrema son las familias “beneficiarias” de la estrategia Red Unidos en el Valle del Cauca. Ellas se constituyen en el núcleo central de la política en términos de acompañamiento e intervención familiar. Las familias son acompañadas por cogestores sociales, responsables de realizar el seguimiento operativo a los avances y retrocesos de los grupos familiares seleccionados. Las familias como se muestra en el siguiente relato son el centro de la intervención de la estrategia Red Unidos:

Aunque las familias son el núcleo central de intervención de las políticas de superación de la pobreza extrema en el Valle del Cauca, en los discursos y acciones prácticas (programas y proyectos) persisten lógicas pasivas y asistenciales que imposibilitan el pronunciamiento social, aunque veladamente se estimule el rechazo comunitario frente a políticas neoliberales de mercado, como las analizadas.

Los diversos actores vinculados a la implementación de políticas de lucha contra la pobreza extrema en el Valle del Cauca, construyeron dispositivos, mecanismos e instrumentos que legitiman relaciones de poder vertical, especialmente los actores corporativos y gubernamentales, los cuales consideran que el asistencialismo y la focalización de transferencias monetarias condicionadas son la mejor alternativa para corregir la exclusión y la desigualdad social.

Aunque existe una diversidad de organizaciones y procesos de movilización urbanos y rurales en la región que podrían incidir en la construcción y cualificación de la política social neosistencial, estos se mantienen al margen ante las dificultades encontradas para democratizar e innovar en las respuestas que demanda la ciudadanía. Las relaciones construidas por la actuación de los gobernantes, los operadores del mercado y las organizaciones sociales no han logrado conducir y coordinar una actuación incluyente frente a los problemas de desigualdad y la exclusión departamental.

### 8.2.2 El papel de los mediadores el referencial de inclusión social

En las políticas de inclusión social para la población afrocolombiana participan una variedad de actores sociales, políticos, institucionales y económicos. Pero el gobierno central, departamental y local persisten en limitar o instrumentalizar la participación ciudadana, y en frenar los procesos de autodeterminación de las comunidades negras en el pacífico colombiano (Tovar, 2016). Aunque se construyan estrategias para incluir a las comunidades negras en los procesos de implementación de políticas, no se lo hace conforme a lo estipulado en el marco normativo y político de la ley 70 de 1993 (por ejemplo, conformar consultivas departamentales y locales como órganos de interlocución y representación étnica).

Las políticas para la población afrocolombiana en el territorio del Valle del Cauca, requieren de acciones afirmativas para ciudadanos invisibilizados por décadas, que construyan soluciones para comunidades abandonadas por el Estado, que posibiliten enfrentar los desafíos de una sociedad que reclama la autonomía de los territorios ancestrales, la justicia y bienestar social.

A nivel territorial se han construido diversos espacios organizativos, orientados a brindar pautas de acción para que las entidades territoriales garanticen los derechos fundamentales de las comunidades negras. Sin embargo, lo que se observa es la fragmentación y dispersión de los procesos de participación y organización afrodescendiente, que afecta las posibilidades de incidencia de las comunidades negras en políticas públicas territoriales.

Ante la presencia de actores armados en los territorios de las comunidades negras del Valle del Cauca, y la debilidad de una institucionalidad pública para combatirlos, aparecen las organizaciones internacionales y nacionales, generando acciones de ayuda humanitaria, intervenciones (programas y proyectos) que buscan la garantía de los derechos fundamentales de víctimas y familias desplazadas a causa del conflicto armado.



El conflicto armado interno se recrudeció en los territorios ancestrales de las comunidades negras ante las ventajas estratégicas que representan, en especial para actores armados insurgentes, paramilitares, bandas delincuenciales y narcotraficantes (Tovar, 2010). Es un problema que afecta la dinámica organizativa y social de las comunidades negras, aún más en momentos en que arrecia la intensidad del conflicto, el asesinato sistemático de líderes sociales, el confinamiento y abandono estatal con modelos de desarrollo orientados por lógicas de neoliberalismo autoritario. Las preocupaciones centrales de las comunidades negras en sus territorios se relacionan con la desprotección, e ineffectividad de sus derechos constitucionales vulnerados por actores armados en sus territorios.

Aunque aumentaron los interlocutores en las políticas de inclusión social para la población afrodescendiente en el ámbito territorial, el protagonismo social y comunitario se enfrentó a gobiernos débiles y cuestionados, que intentaron construir ciudadanías restringidas, subordinadas y dependientes de poderes económicos e institucionales en ocasiones impuestos, los cuales intentaron gobernar a las sociedades con escasa interdependencia, asociación y cooperación.

Diversas formas de participación apelaron al reconocimiento de derechos étnicos y culturales, aplicaron un marco referencial que promovió la participación ciudadana tradicional, orientada por prácticas delegativas, episódicas y pasivas en las diversas acciones públicas. También se observaron procesos de incidencia política que mostraron las incoherencias y contradicciones de las políticas de inclusión social construidas, al tal punto, que se generaron acciones de movilización y protesta ciudadana que reclamaron del Estado mayor cumplimiento hacia las demandas ciudadanas con mayores niveles de independencia, coproducción y autoría en las políticas públicas.

Aunque se fortalecieron procesos de organización para la gestión étnico territorial en el departamento con los Consejos Comunitarios urbanos y rurales, la acción colectiva de los pueblos negros, es subsumida por medidas públicas de corte autoritario, que no permiten el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de estas comunidades. Las acciones

afirmativas y de inclusión social construidas por los actores gubernamentales, no permiten mostrar avances significativos en la población, ante la intensidad del conflicto generado por diversos actores, que disputan el territorio a las comunidades ancestrales.

En síntesis, diversos factores han influido en la organización y funcionamiento de la política social, lo que se observa es una gran incapacidad de los entes gubernamentales para construir procesos de mediación y concertación social de corte democrático, deliberativo y consensual, acciones que incorporen estructuras organizativas construidas por la sociedad civil y el mercado para la definición de políticas públicas inclusivas. Hasta el momento la participación y movilización social, son más un medio para identificar los intereses, actitudes (apatía, pasividad, impotencia) y mecanismos de acción colectiva, que en un instrumento orientado a conseguir la legitimidad de la acción pública.

## 9 Conclusiones

Se desarrollaron seis capítulos que dan respuesta al objetivo general del trabajo de tesis, para analizar la política social, mediante el estudio de los enfoques de asistencia, protección (neoasistencial) e inclusión social en el Valle del Cauca (2005-2015). Los objetivos específicos describen y analizan los marcos conceptuales de política social implementada en Colombia y el Valle del Cauca durante el 2005-2015, indagando los supuestos conceptuales, los cambios políticos e institucionales y el papel de los actores de las políticas públicas territoriales.

Los principales resultados del estudio fueron organizados para analizar los referenciales conceptuales de política social en Colombia y el Valle del Cauca, como representación de una realidad sobre la cual se desea intervenir e influir, también se reflexionó sobre las transformaciones institucionales y sociales producidas durante la implementación de acciones asistenciales, neoasistenciales e inclusivas en el nivel nacional y subnacional.

Se analizaron las ideas, experiencias, valores y representaciones sobre los cuales se ordena y jerarquiza un referencial global de mercado, como estrategia ofensiva de la expansión de capitales que se materializa mediante un conjunto de medidas económicas, políticas, sociales y culturales, orientadas a construir un imaginario de política social asociado con la expansión de capacidades, oportunidades y libertades desde una perspectiva individual, sin avanzar en la construcción de contratos sociales universales.

Los referenciales sectoriales identificados en este estudio se organizaron mediante imágenes imperfectas, conflictivas y fragmentadas asociadas a lugares asistenciales (pasivos), neoasistenciales (asistencialismo y promoción social), e inclusivos (superación de relaciones sociales de exclusión y desigualdad) implementados con la acción pública en el Valle del Cauca. La identificación de diversos referenciales, se constituyen en vectores de política social que no implicaron la sustitución de uno por otro, por el contrario, se

evidenció la coexistencia de diversos enfoques de política social durante el proceso de formulación e implementación de políticas en el ámbito local.

### 9.1 Cambios conceptuales en los referenciales de política social a nivel nacional y territorial

El contexto de la política social en Colombia es una trama imbricada de problemas y retos relacionados con la transformación de la cuestión social colombiana, caracterizada por reiterados esfuerzos orientados a la “inserción social” de grupos y poblaciones excluidas, marginadas y violentadas, mediante políticas de protección social neasistenciales que promueven retóricamente las oportunidades, capacidades y derechos, pero son concentradas en reducir descriptivamente la pobreza y establecer un mínimo de bienes y servicios.

La cuestión social en Colombia tiene como eje central la superación de la pobreza, y se interviene con políticas de transferencia, adaptación, y ajuste económico, provenientes de ordenes globales al nivel nacional y local. Sumado al papel periférico del país frente a las agencias de financiamiento internacional como el BID, y el BM, que promueven la estabilización económica, pero subordinado el bienestar general y la política social como elemento central de la agenda pública.

El contexto en el que se implementa la política social en Colombia durante el siglo XXI se caracterizó por un aumento de procesos de autoritarismo de Estado, promovidos con políticas de seguridad democrática que limitaron las libertades y derechos de la ciudadanía. Es un contexto que muestra el acelerado crecimiento de la desigualdad y exclusión social de grupos y poblaciones vulnerables, lo que impide la consolidación de regímenes bienestar que garanticen derechos fundamentales.

Es un escenario caracterizado por el aumento de procesos de polarización social y política que generan el recrudecimiento de hechos y situaciones de violencia que derivan en

la criminalización de la protesta social, el asesinato de líderes sociales, el desplazamiento forzado y las desapariciones forzadas<sup>184</sup>. Se observaron nuevas realidades sociales centradas en lógicas de mercado, consumo y productividad competitiva, que generan profundas rupturas sociales frente a valores como la solidaridad, la convivencia y la justicia social propuestas con las políticas públicas formuladas e implementadas.

El contexto de la política social se relaciona con el aumento de políticas de mercantilización de bienes y servicios sociales, fenómeno reglado por aspectos más administrativos que normativos que impiden transformaciones sociales e institucionales con políticas sociales. Una característica de las intervenciones sociales, es el inmovilismo y la fragilidad gubernamental para actuar frente a las emergencias humanitarias y protestas sociales. Un fenómeno relacionado con el deterioro de la protección social del Estado y aumento de políticas de focalización social, acciones centradas en la identificación de carencias y estigmas sociales asociados a la idea de ciudadanos pobres, peligrosos, criminales y sediciosos, a los que se le aplican políticas que fortalecen el autoritarismo de Estado.

A nivel territorial se observó un deterioro de las condiciones de bienestar de la población, evidenciable en la exclusión social y la desigualdad, en regiones con amplios sectores populares que encontraron en la informalidad y el crimen organizado, alternativas frente a la crisis económica de las familias y la sociedad en la región. También se evidenciaron dificultades para generar procesos de reparación colectiva integral a las comunidades indígenas, afrocolombianas y campesinas que han padecido la intensidad del

---

<sup>184</sup> Los llamados “falsos positivos” fueron ejecuciones extrajudiciales desarrolladas por las fuerzas armadas colombianas bajo la política de “seguridad democrática” de Álvaro Uribe Vélez. Una política que dio incentivos a militares (recompensas y beneficios económicos) por bajas en combate de miembros de la guerrilla y el narcotráfico, pero que derivó en la muerte de ciudadanos no relacionados con dichos grupos y organizaciones. Por ejemplo, el juvenicidio en sectores populares y campesinos, como el caso de Soacha, lugar donde fueron asesinados jóvenes trabajadores, “...ayudantes de construcción, ayudantes de bus, conductores, uno de ellos era administrador de un restaurante (casino), otros apoyaban en sus casas con el diario vivir, tomaban cualquier trabajo digno que les diera la posibilidad de apoyar a sus familias; definitivamente no eran jóvenes delincuentes, no eran asesinos, ni secuestradores, no pertenecían a bandas delincuenciales, no tenían técnicas ni estrategias de mando en combate...” (Muñoz, 2015, p. 146).

conflicto armado en sus territorios. Hasta el momento los mecanismos de reparación a las víctimas son inefectivos y no contribuyen a generar climas de reconciliación.

Como se planteó en capítulos anteriores, los dispositivos de política social implementados, fueron orientadas a la solución de problemas contingentes y reactivos de la sociedad. Los enfoques implementados (asistencial, neoasistencial e inclusivo) reproducen estrategias e instrumentos funcionales de los planes de gobierno que promueven una economía de mercado, con marcos teóricos sofisticados basados en el enfoque de los derechos humanos y el crecimiento económico<sup>185</sup>. Se ofrece como motor del bienestar, una retórica que no logra persuadir o modificar las condiciones estructurales de vulnerabilidad de la población en términos de pobreza, exclusión y desigualdad social.

Uno de los problemas centrales de la fundamentación y conceptualización de las políticas sociales se relaciona con la ausencia de una estructura teórica propia que oriente las intervenciones e investigaciones sociales en campo. Lo que plantea la necesidad de renovar y repensar los marcos analíticos utilizados para formular, implementar y evaluar las políticas públicas, y al mismo tiempo, mejorar la capacidad de análisis de los conflictos, transformaciones y contradicciones que se producen con las políticas sociales.

Se evidenció la construcción de marcos conceptuales de política social para la intervención reactiva (estrategias y acciones) de los problemas así:

- a) Persistencia en la comunidad académica latinoamericana y colombiana en la implementación de marcos teóricos y metodológicos transferidos desde centros de poder (organismos internacionales, foros y agendas internacionales), que repercuten en la efectividad, adaptabilidad y perdurabilidad de las acciones construidas.
- b) Asumiendo que el trasfondo de la exclusión social en el ámbito local<sup>186</sup> obedece a una multicausalidad de hechos y situaciones de violencia y conflicto, la solución fue

---

<sup>185</sup> La principal característica del comportamiento económico del país entre 1980 y 2014 es la lentitud e inestabilidad de la economía, se creció a un promedio anual del 3,6% (Ocampo Gaviria, 2015).

<sup>186</sup> El origen de los procesos de formulación de políticas de inclusión social en Cali, obedecen a la creación de una Asesoría para la inclusión social, una instancia adscrita al Departamento Administrativo de Planeación y

intervenir con políticas de mano dura, orientadas a reducir la intensidad de los conflictos con acciones de seguridad y convivencia urbana.

- c) Se promovieron intervenciones sobre los actores más afectados por la violencia en las ciudades, por ejemplo, la población juvenil, a quienes se identificó como principales actores del conflicto urbano<sup>187</sup>, víctimas y victimarios de la violencia. Un fenómeno social intervenido con enfoques y estrategias para jóvenes problema o en “alto riesgo” social.
- d) Construyendo acciones restrictivas para actores problemáticos de la sociedad<sup>188</sup>, desconociendo las causas y consecuencias de fenómenos relacionados con altos niveles de vulnerabilidad social, desigualdades, y pertenencia a sociedades fragmentadas.
- e) Se promovieron iniciativas prohibicionistas y autoritarias lideradas desde el nivel central de gobierno, como el Plan Colombia, orientado a combatir grupos armados, el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; restringiendo libertades y derechos. Pero al mismo tiempo se formularon soluciones a los problemas de la conflictividad política, económica, y social, producto de procesos de negociación del conflicto armado interno con la guerrilla de las FARC-EP, aunque lo acordado y pactado continúe sin mayores avances en su implementación.

En síntesis, la política social en Colombia tiene avances más conceptuales que teóricos en los albores del siglo XXI, los hallazgos muestran una dependencia e inmutabilidad del enfoque asistencial, perspectivas que son las más utilizadas y extendidas en las políticas las

---

la Secretaría de Educación Municipal durante el 2008, período de la administración del Alcalde Jorge Iván Ospina, líder en la prevención de la violencia en el territorio (Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Cali, 2009).

<sup>187</sup> Santiago de Cali es una de las ciudades con mayores niveles de violencia en Colombia, resultado de un aumento de problemáticas complejas relacionadas con la violencia criminal, la exclusión social y económica, y del debilitamiento de medidas redistributivas y de conquistas laborales, hoy deterioradas por la desregulación generalizada en el país.

<sup>188</sup> Medidas como la ley zanahoria, la prohibición del parrillero hombre en moto, restricciones al porte de armas con salvoconducto, toque de queda para menores de edad y cuadrantes de seguridad son las más implementadas.

políticas de envejecimiento y vejez, las cuales tienden a invisibilizar y negar las condiciones de vulnerabilidad, exclusión y violencia de los adultos mayores, a pesar de construir marcos normativos que promueven la retórica de derechos humanos a nivel nacional y subregional.

Aunque existe la promoción de los derechos humanos, la justicia y el bienestar social en la conceptualización de política nacional y subregional de lucha contra la pobreza extrema, se persiste en acciones que buscan la estabilización y ajuste de la economía, con dispositivos de transferencias monetarias condicionadas. La imagen referencial predominante de esta política pública fue mercantil y asistencial, se mezclaron representaciones asistenciales y mercantiles orientadas a la construcción de regímenes de bienestar mínimo (entre lo público y privado), sin mecanismos de graduación o salida de las condiciones de exclusión y desigualdad estructural de la población empobrecida.

De otra parte, desde la perspectiva de la inclusión social y la acción afirmativa, fueron incorporados los problemas centrales del pueblo negro en Colombia y el Valle del Cauca en las medidas públicas, situaciones asociadas con la intensidad del conflicto, el confinamiento, desplazamiento forzado, segregación socio residencial, racismo, discriminación y exclusión social de las comunidades negras urbanas y rurales. A partir de la concepción de inclusión social, se fue construyendo una imagen referencial que persigue la búsqueda de la justicia social y el reconocimiento étnico, pero sin avanzar en la implementación de políticas que garanticen los derechos humanos de las comunidades negras asentadas en el territorio.

## 9.2 Cambios institucionales y ciudadanos producidos por la puesta en marcha de los enfoques de asistencia, protección (neolasistenciales) e inclusión social en el Valle del Cauca.

El análisis muestra que se persiste en la implementación del modelo clásico de políticas públicas orientado a la consecución de metas y objetivos programáticos consignados en



planes, programas y proyectos de orden nacional, regional y local. Aunque se observaron algunas transformaciones derivadas del impulso de los enfoques de asistencia, protección e inclusión durante el periodo de análisis 2005-2015, evidenciables así:

- a) En lo institucional primaron las decisiones científicas y técnicas, como elemento central de gobierno, sin avanzar en la construcción de sistemas de información y conocimiento robusto que mejoren los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Por esa vía se reforzaron lógicas economicistas y técnicas lideradas por expertos (consultores y asesores), que no lograron una innovación gubernamental y una ciudadana de carácter colaborativo.
- b) Elementos como las ideas, los conceptos, los valores, los discursos y las emociones se constituyeron en constructores de referenciales de política social en Colombia, algunos más sofisticados que otros, aunque todos utilizables como alternativas para la interpretación, formulación y puesta en marcha de políticas públicas territoriales (Roth, 2018).
- c) Se observaron gobiernos comprometidos con apuestas de bienestar material y simbólico de carácter inclusivo en el Valle del Cauca, en municipalidades como Cali<sup>189</sup>, Palmira<sup>190</sup> y Tuluá<sup>191</sup>, que intentaron reformar e innovar con políticas sociales. Sin embargo, la situación general de la región, fue la inmovilidad e inercia institucional de lo social, así como el escepticismo de la ciudadanía frente a las posibilidades de cambio en contextos de contingencia, competencia y globalización.

---

<sup>189</sup> 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), acción gubernamental que se constituyó en la principal estrategia de inclusión social de la ciudad para la población focalizada como más pobre y vulnerable, identificada en los niveles 1,2, y 3 del SISBEN. En materia de inclusión social se construyó una retórica institucional que pretende mostrar la efectividad de unas políticas, que pueden ser bien intencionadas en términos de bienestar, pero deficitarias en la concreción de recursos e intervenciones, lo que a la postre resulta ser un tímido intento.

<sup>190</sup> Acuerdo 17 de 2015 “Por medio del cual se aprueba la política pública de envejecimiento y vejez en el municipio de Palmira” (Concejo Municipal de Palmira- Valle del Cauca, 2015).

<sup>191</sup> Decreto 280-018-0439 “Por medio del cual se modifica el consejo municipal del adulto mayor en el municipio de Tuluá Valle” (Alcaldía Municipal de Tuluá, 2016).

- d) Se observó una alta discrecionalidad de los gobernantes en la formulación y puesta en marcha de políticas sociales a nivel regional y local, evidenciable en los repetidos cambios de rumbo de programas y proyectos asistenciales que no lograron ser sostenibles en el tiempo.
- e) Se evidenció un aumento de complejos entramados institucionales impulsados desde el nivel central de gobierno, orientados a la focalización del gasto social, que reforzaron la naturalización de la exclusión y la desigualdad social en el orden territorial.
- f) Aun con la utilización del enfoque de gobernanza, como elemento articulador de actores de la política social regional, se persistió en una gestión burocrática y mercantilizada, que transfiere la responsabilidad al sector privado en materia de educación, salud, vivienda, cultura y recreación.

La agenda de intervención institucional dominante en el Valle del Cauca se caracterizó por la aceptación incondicional y acrítica de medidas de carácter asistencial promovidas con la focalización social. La matriz asistencial tradicional de caridad y beneficencia fue sofisticándose con la organización de servicios de protección social prestados por el mercado, y con la entrega de subsidios monetarios condicionados, como instrumento para la reducción de la pobreza y la desigualdad social.

Aunque se considera que la pobreza es un problema multidimensional y no solo un asunto de ingresos, las políticas neoasistenciales se constituyeron en políticas de ajuste, orientadas a paliar o ayudar a los pobres con soluciones momentáneas, sin ahondar en los problemas estructurales o de raíz de la pobreza. Las intervenciones se caracterizaron por el uso de intermediarios en la focalización de subsidios compensatorios, lo que profundizó la mercantilización de las políticas sociales, lo que impide actuar objetivamente sobre las causas y consecuencias generadoras de la pobreza y la exclusión social, limitando las posibilidades de formular y ejecutar políticas basadas en evidencias, argumentos y deliberaciones ciudadanas.

Los procesos de intervención social promovidos con las políticas de protección social neosistémicas no abordaron ni respondieron directamente a los problemas de la exclusión del desarrollo, a la naturalización de las desigualdades y al aumento de la conflictividad social, debido a la fragilidad gubernamental expresada en aspectos técnicos, presupuestales y de participación ciudadana.

Otros enfoques, como el de inclusión social, impulsan estrategias embrionarias, con decisiones y acciones formuladas en leyes y decretos, pero no implementadas por dificultades técnicas, institucionales y presupuestales, asociadas a la ausencia de recursos públicos, pero también con la debilidad de sistemas de información (confiables y sistemáticos) que reporten los avances y atrasos de las intervenciones realizadas. Los problemas de este enfoque obedecen a la ausencia de mecanismos de articulación y coordinación entre el gobierno central y los entes territoriales, lo que impide la integración de políticas y programas orientados a la inclusión social.

Otras dificultades obedecen al impulso de discursos institucionales que promueven ideales normativos en el diseño e implementación de políticas públicas sobre la base de la garantía, promoción y defensa de los derechos humanos, con escasos compromisos en materia de justicia social. Problemas evidenciables por los débiles presupuestos públicos de la política social local, que permitirían materializar las decisiones construidas en materia de justicia y bienestar social.

En el departamento del Valle del Cauca la puesta en marcha de políticas de inclusión social fue precedida de agendas gubernamentales prospectivas o de movilizaciones sociales de diversos actores que presionan al gobierno nacional, regional y local por el cumplimiento de viejas y nuevas demandas pactadas, evidenciándose los siguientes obstáculos: a) déficit en el desarrollo humano de amplios grupos poblacionales por problemas de acceso a patrimonios, ingresos y educación. b) Estancamiento estructural de la economía regional, frente a ordenes globales que exigen de mayores niveles de competencia y competitividad. c) Represamiento de promesas incumplidas a las comunidades negras, indígenas y campesinas en la región, que afectan las posibilidades de

construir acuerdos y consensos en materia de justicia social y bienestar. d) Profundización del deterioro ambiental territorial asociado al aumento de la conflictividad ambiental, y a la acentuación de fenómenos que afectan la seguridad alimentaria de la población. e) Aumento de fenómenos de conflicto y violencia que deterioran la gobernabilidad democrática en el territorio.

Las principales transformaciones<sup>192</sup> producidas por los mediadores o intermediarios de las políticas de asistencia, protección (neolasistencial) e inclusión social, se encaminan a la búsqueda de soluciones a problemas relacionados con el aumento de la conflictividad social en lo local, la exclusión y desigualdad social. Las alternativas de participación y movilización ciudadana surgieron del reconocimiento social, del empoderamiento ciudadano, de disputas y movilizaciones sociales orientadas a incidir en agendas gubernamentales y económicas hegemónicas.

Se utilizaron en las políticas sociales regionales, una diversidad de estrategias antagónicas y cooperativas, lideradas por jóvenes, mujeres, desplazados, campesinos, indígenas y comunidades afrodescendientes, que reclaman del Estado y el mercado, una mayor visibilidad y reconocimiento social, aunque se persistió en los modelos de bienestar pasivo de carácter asistencial en el orden regional y local.

Los ejercicios de participación y movilización social, construidos durante la implementación de las políticas sociales en el Valle del Cauca se enfrentaron a una serie de oportunidades y restricciones en sus territorios. Lo cual implica entender que los límites o fronteras de los conflictos de interés son cada día más porosos, así como la relativa capacidad de autonomía e incidencia de ciudadanos desventajados y excluidos interesados en los asuntos de interés colectivo.

La participación y acción colectiva en la implementación de políticas sociales, muestra una diversidad de sistemas de expresión de sujetos, actores y grupos sociales, alentados

---

<sup>192</sup> Como lo plantea Mora (2017), las transformaciones observables de las políticas sociales neoliberales son la profundización y creación de nuevas relaciones sociales excluyentes y desiguales tanto en ordenes globales como locales.

quizá, por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación social en los procesos de incidencia política. El uso de las tecnologías de la información, son una alternativa de participación ciudadana y resistencia cultural, frente al impacto de la degradación del conflicto armado y sus repertorios de violencia, producidos por diversos grupos armados asentados en la región.

### 9.3 Aportes conceptuales y metodológicos construidos

El uso de enfoques cualitativos en el análisis de las políticas sociales facilitó el trabajo interpretativo del investigador en la construcción de nuevos conocimientos desde las subjetividades de los actores vinculados a la acción pública. Para el desarrollo de la tesis se acudió al enfoque cognitivo-referencial, alternativa teórica y metodológica interesada en las ideas, los discursos y conceptos inherentes a las políticas públicas.

El trabajo permitió construir una visión más acotada sobre la implementación de la política social en Colombia y el Valle del Cauca, construyendo una imagen referencial sobre los enfoques de asistencia (caridad, beneficencia y filantropía), neoasistencia (mercantilización e inserción social) e inclusión social (reconocimiento y garantía de derechos) mediante el análisis de textos gubernamentales, acompañado de una visión de mundo que poseen los diversos actores e intermediarios de las políticas públicas en el ámbito local.

Se acogió la técnica de análisis de documentos gubernamentales que permitió conocer la posición oficial del gobiernos (planes de desarrollo y marcos legales), e identificar las tramas de sentido mentado que existen en los problemas y sus desafíos; tramas que muestran hasta el momento, una disminución sistemática de la intervención del Estado en los asuntos sociales, con paradigmas o concepciones que promueven la focalización, la vulnerabilidad, y el riesgo, pero también, la posibilidad de construir desde las potencialidades y capacidades ciudadanas.

La puesta en marcha de estudios cualitativos, permitió analizar la transformación de los discursos de los actores institucionales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) a lo largo del diseño e implementación de las políticas (White, 2013). Actores que generan cambios en las políticas públicas, en términos de pautas, criterios y arreglos institucionales que niegan, mitigan o resuelven conflictos sociales caracterizados por la naturalización de las desigualdades y la exclusión social, problemas estructurales no resueltos de la sociedad colombiana.

Las técnicas de análisis de contenido de los documentos públicos utilizadas en los tres casos de estudio, facilitaron la identificación de estructuras de sentido o unidades de sentido dentro de un texto; buscando patrones y relaciones que van más allá de los valores que se ponen en juego por parte de los distintos gobiernos en las apuestas públicas. Los planes de desarrollo en el campo de la política social, poseen ciertos valores públicos en común, orientados al fortalecimiento de sociedades de libre mercado, poco interesada en institucionalizar la justicia y el bienestar colectivo.

Se utilizaron entrevistas semiestructuradas, con el propósito de interactuar con los actores sociales que participan de la formulación e implementación de políticas sociales en Colombia y el Valle del Cauca. La validez de la información recabada con entrevistas, radica en la valoración crítica y rigurosa de los supuestos que poseen los actores sociales sobre las transformaciones de los referenciales de asistencia, protección e inclusión social a nivel regional y local. Se analizaron las dificultades para construir parámetros propios para medir, intervenir y analizar la pobreza, la exclusión y la desigualdad social, dado que los utilizados, corresponden a lógicas de transferencia de políticas desde lo global a lo local.

Algunos desafíos que se plantean a las políticas sociales en el nivel territorial, obedecen a la necesidad de reflexionar y actuar frente a la alta conflictividad social del Valle del Cauca, de la siguiente forma:

Hay que avanzar en políticas de inclusión social para grupos y sectores específicos, que han sido segregados o marginalizados por dinámicas políticas, sociales, culturales y económicas que intentan insertar la sociedad en las dinámicas del mercado global.

Hay que fortalecer sistemas de información y conocimiento que muestren la complejidad de los conflictos urbanos y rurales de los ciudadanos pobres y excluidos que habitan la región. Los aportes, deben orientarse a repensar la noción de pobreza y empobrecimiento; 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 región.

Se necesita de una gobernanza democrática basada en la defensa y administración adecuada de lo público, referida a fortalecer las políticas sociales, y los mecanismos de coordinación y convergencia de actores, instituciones y responsables de la marcha de las políticas sociales en la región. Las políticas sociales no han sido una agenda prioritaria de los gobernantes, por el contrario, se promueven iniciativas de mercantilización de lo social a través de la circulación de bienes y servicios.

Hay que promover procesos deliberativos y participativos que permitan el protagonismo de los ciudadanos en los asuntos de interés colectivo, en especial en las políticas públicas. Se requieren procesos de gobernanza moderna, basados en la activa participación de los ciudadanos que padecen la exclusión social y la pobreza.

La pobreza, la desigualdad y la exclusión social, a la postre, desbordan todo proyecto político, económico y social en contextos como el Valle del Cauca. Sin embargo, se pueden construir políticas sociales basadas en la garantía de los derechos humanos y la justicia social. Acciones públicas que faciliten las oportunidades sociales y económicas, el desarrollo sostenible de una región, así como, los mecanismos de gobernanza y cambio institucional, que mejoren la coordinación de actores, en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

## 10 Referencias bibliográficas.

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, 88, 35-50.
- Acosta, F. (2010). De Pronasol a oportunidades: Política social y persistencia de la pobreza en México. *Barataria–Revista Castellano–Manchega de Ciencias Sociales*, 11, 231-246.
- Acosta, O., Forero, N. & Pardo, R. (2015) Sistema de protección social de Colombia: análisis y desafíos. Bogotá D.C.: CEPAL.
- Afroamérica XXI. (2011). Cuántos somos cómo vamos. Diagnóstico sociodemográfico de Cali y 10 municipios del pacífico nariñense. Cali: Fundación Interamericana.
- Agencia Nacional Para la Superación de la Pobreza Extrema. (2015). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado el 16 de 1 de 2017, de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20ANSPE%202015.pdf>
- Agencia Nacional para la superación de la pobreza extrema. (2015). *Manual operativo de la estrategia Red Unidos*. Obtenido de Departamento para la prosperidad social: <http://www.ucn.edu.co/programas-extension/Documents/unidos/MANUAL-OPERATIVO.pdf>
- Aguilar, L. A. (2010). *Política pública*. Ciudad de México: Siglo XXI editores.
- Aguilar, L. F. (1994). *El estudio de las políticas públicas*. Ciudad de México: MAPorrúa.
- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. F. (2014). Implementación: el reencuentro de la política con la administración pública. En C. J. Holguín (Ed.), *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso* (87-137). Cali, Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.
- Aguilar, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.
- Aguilar, L. F. (2018). *Las cuestiones actuales de la disciplina de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional y Universidad Externado.
- Aguilar, L. F. (2019) *La Gobernanza del sector público*. Jalisco: El Colegio de Jalisco.



- Aguilar, L. F., & Alatorre, J. A. (2014). *El futuro del Estado social*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Ahumada, C., Cancino, A., & Chávez, C. (2008). Políticas sociales en la región Andina: El caso de Colombia 2000 - 2007. *Papel Político*, 13(1), 323 - 361.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2017). *Análisis situacional de la población adulto mayor en Cali*. Santiago de Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía de Santiago de Cali. (2020). *Informe Semanal Homicidios*. Santiago de Cali: Alcaldía de Cali.
- Alcaldía Distrital de Barranquilla. (2013). Acuerdo 0031 de 2013. Obtenido de Política pública con el fin de garantizar los derechos de la población negra, raizal, palenquera y afrocolombiana del distrito de Barranquilla: <http://www.concejodebarranquilla.gov.co/659-2/>
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. (2008). Decreto 151 de 2008. Obtenido de Lineamientos de política Distrital y plan integral de acciones afirmativas, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los Afrodescendientes: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=30505>
- Alcaldía Municipal de Tuluá. (24 de Mayo de 2016). Modificación del Consejo Municipal del adulto mayor en Tuluá- Valle del Cauca -Colombia.
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Caracas: Fundamentos.
- Alto comisionado para la paz. (2016). *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Obtenido de Mesa de conversaciones: <http://www.altocomisionadoparalapaz.gov.co/mesadeconversaciones/PDF/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Alvarez, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa: fundamentos y metodología*. México: Paidós
- Andreas, P. (2011). Illicit Globalization: Myths, misconceptions, and historical lessons. *Political Science Quarterly*, 126, (3), 403 - 425.
- Arcos, O., Becerra, E., Corredor, C., Gonzalez, J., & Rivera, M. (2002). *Políticas sociales en Colombia 1980 -2000*. Bogota: CINEP - Universidad Nacional de Colombia.
- Arendt, H. (1995). *De la historia a la acción*. Barcelona: Paidós.
- Arias, L. (2009). Interdisciplinariedad y triangulación en las ciencias sociales. *Diálogos, Revista electrónica de Historia*, 10(1), 119 -136.

- Arrizabalo, X. (2014) *Capitalismo y economía mundial: bases teóricas y análisis empírico para la comprensión de los problemas económicos del siglo XXI*. Madrid: Instituto Marxista de Economía.
- Arrubla, D. (2010). Política social para el envejecimiento: el (sin) sentido de los argumentos. *Gerencia y políticas de salud*, 9(19), 229 -242.
- Arrubla, D. (2018). Redes de poder y política social para la vejez. *Ciencia política*, 13(26), 225-260.
- Asamblea departamental del Valle del Cauca (2004). Ordenanza 182 de 2004 de julio 1 de 2004. *Plan de desarrollo del departamento del Valle del Cauca 2004-2007* “Vamos juntos por el Valle del Cauca”.
- Asamblea departamental del Valle del Cauca (2012). Ordenanza 359 de noviembre 13 de 2012. *Plan de desarrollo del departamento del Valle del Cauca 2012-2015* “Vallecaucanos, Hagámoslo bien”. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2011). Ordenanza 330 de agosto 5 de 2011. *Políticas sociales sostenibles para el Valle del Cauca*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Asamblea Departamental del Valle del Cauca. (2012). Ordenanza 357 del 25 de junio de 2012. *Por medio de la cual se adopta la Estampilla del Adulto Mayor y se dictan otras disposiciones*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Ávila, D. (2018). *Análisis del referencial de pobreza en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Azuero, A. (2009). Capital social e inclusión social: Algunos elementos para la política social en Colombia. *Cuadernos de Administración*, 41, 151 – 168. Recuperado de <http://bibliotecadigital.univalle.edu.co/bitstream/10893/2181/1/capital%20social%20e%20inclusion%2010.pdf>
- Bambra, C. (2004). The worlds of welfare: ¿illusory and gerder blind? *Social policy & society*, 3(3), 201 -211.
- Banco Interamericano de desarrollo. (2006). *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina*. Washington D.C.: Editorial planeta mexicana.
- Banco Mundial (2009) *Políticas de protección social eficaces*. Bogotá: Mayol Ediciones S.A.

- Banco Mundial (2014). *Hacia la paz sostenible, la erradicación de la pobreza y la prosperidad compartida. Notas de política: Colombia*. Washington D.C.: Grupo del Banco Mundial.
- Barba, C. (2007). *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: regímenes de bienestar en transición al iniciar el siglo XXI*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Barba, C. (2010). La nueva cuestión social en el mundo y en América Latina: más allá de la pobreza. *Renglones, revista arbitrada en ciencias sociales y humanidades*, 62, 24 - 44.
- Barba, C. (2015). La encrucijada de la desigualdad y la política social en América Latina. *El País*, 1-9.
- Barba, C. (2015). Universalist reform of the health systems in México and Chile. A change of time or Historical inertia? *Journal of public governance and policy: Latin American Review*, 1(2), 32 – 59.
- Barba, C. (2016). Las transferencias monetarias en América Latina. Conflictos paradigmáticos. En C. Barba, & E. Valencia, *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (pp. 27 -65). Buenos Aires: Clacso.
- Barba, C. (2018). Liberalismo y universalismo en tensión. 25 años de reformas sociales en los regímenes de bienestar de América Latina. En C. Midaglia, G. Ordóñez, & E. Valencia, *Políticas sociales en América Latina en los inicios del siglo XXI. Innovaciones, inercias y retrocesos* (pp. 75-108). Buenos Aires: CLACSO.
- Barba, C., & Valencia, E. (2013). La transición del régimen de bienestar mexicano: Entre el dualismo y las reformas liberales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22, 28 – 54.
- Barba, C., & Valencia, E. (2016). *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO.
- Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿hacia una protección social fragmentada? *Nueva sociedad*, 239, 65 - 78.
- Bautista, J. (2014). La implementación de la política social como forma de regulación y control social. En Holguín, C. J. (Ed., comp.). *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y Estudios de Caso* (259 – 282). Cali, Colombia: Universidad Autónoma de Occidente.

- Beck, U. (2002). *Poder y contra poder en la era global*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global: la nueva política mundial*. Madrid: Paidós.
- Benito, G. V., Canales, J. M. & Orjuela, M. E (2008). *Estado de Bienestar y políticas sociales: Una aproximación a la situación española y colombiana*. Alicante. Editorial Club Universitario.
- Berger, P., & Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Bernal, A. F. (2017). *Las mujeres y el poder político: una investidura incompleta*. Bogotá: Universidad de Bogotá Jorge Tadeo lozano, Universidad Nacional de Colombia.
- Bernis, C. (2004). Envejecimiento, personas envejecidas y personas ancianas. *Antropo*, 6, 1 – 14.
- Bizberg, I. (2014). *Varietades de capitalismo en América Latina: Los casos de México, Brasil, Argentina y Chile*. México: El Colegio de México.
- Boltanski, L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de la sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bonilla, R. (2006). Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso. En M. Cárdenas, & R. Bonilla, *Políticas públicas para Colombia. Empleo, educación, política agraria, salud, régimen político, distribución del ingreso, economía pública, regionalización* (pp. 103 – 121). Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung en Colombia - FESCOL.
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (pp. 291 - 320). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bustelo, E. (2000). *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Argentina: Homo Sapiens.
- Cairney, P., & Weible, C. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50, 619 – 627.
- Carballeda, A. J. (2008). *Los cuerpos fragmentados. La intervención en lo social en los escenarios de la exclusión y desencanto*. Buenos Aires: Paidós Tramas Sociales.

- Casas, J. & Barichello, R. (2015). Hacia una noción sobre la pobreza. *Apuntes del CENES*, 34(59), 39 – 62.
- Casas, J. (2009). El concepto de pobreza y sus implicaciones en Colombia. *Apuntes del CENES*, 28 (47), 41 – 80.
- Castel, R. (2004). *Las trampas de la exclusión: Trabajo y utilidad social*. Buenos Aires: Topia editorial.
- Castro, B. (2007). *Caridad y beneficencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Castro, B. (2007). Los inicios de la asistencia social en Colombia. *Revista de ciencias sociales*, 1, 157 – 188.
- Castro, B. (2014). *La relación entre la iglesia católica y el Estado colombiano en la asistencia social c. 1870-1960*. Cali: Universidad del Valle.
- Castro, B. (2016). Asistencia social y populismo. El caso de la secretaria nacional de acción social y protección infantil en Colombia. *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*, 8, 276 – 297.
- Cecchini, S. & Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva: Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Libro de CEPAL no. 111. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cecchini, S., & Atuesta, B. (2017). *Programas de transferencias condicionadas en América Latina y el Caribe. Tendencias de cobertura e inversión*. Obtenido de Serie políticas sociales: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/41811>
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas enfoque constructivista. En M. Merino, & G. M. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (pp. 91 – 125). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica-CIDE.
- Cejudo, G. (2008). Discurso y políticas públicas: enfoque constructivista. *Documento de Trabajo del CIDE*, (205), 1 – 30.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. En M. Merino, & G. Cejudo, *Problemas, decisiones y soluciones: enfoques de política pública* (pp. 93 – 126). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cejudo, G., & Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 3 - 31.
- Centro de innovación pública digital. (2012). *Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE*. Obtenido de Experiencia Hilando: comunidad de

- innovación:  
<http://centrodeinnovacion.gobiernoenlinea.gov.co/es/experiencias/hilando>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Buenaventura: un puerto sin comunidad*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- CEPAL. (2015). *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL – NACIONES UNIDAS. (2012) *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL - NACIONES UNIDAS. (2012). *Cambio estructural para la igualdad*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2015). *Desarrollo social inclusivo. Una nueva generación de políticas para superar la pobreza en América Latina y el Caribe*. Lima: CEPAL- Naciones Unidas.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Panorama Social de América Latina y el Caribe*. Recuperado de: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/39965/S1600175_es.pdf)
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Recuperado de: <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/colombia>
- Concejo Municipal de Palmira- Valle del Cauca. (2015). *Política pública de Envejecimiento y Vejez en el Municipio de Palmira*. Palmira, Valle del Cauca.
- Congreso de la Republica de Colombia (2007) *Ley 1151 de 2007 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010*. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia (2011b) *Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014*. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2008). *Ley 1251 de 2008 Por la cual se dictan normas tendientes a procurar la protección, promoción y defensa de los derechos de los adultos mayores*. Bogotá D.C: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2009). *Ley 1276 de 2009 A través de la cual se modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida*. Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Congreso de la República de Colombia. (2011a). *Ley 1448 de 2011 Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto*

- armado interno y se dictan otras disposiciones.* Bogotá D.C.: Congreso de la República.
- Congreso de la República. (1993). *Ley 70 de 1993 Por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política.* Bogotá D.C: Congreso de la República.
- Consejería Presidencial para la Política Social. (2002). *Política Social, Pobreza y Desarrollo.* Bogotá: Presidencia de la República.
- Contraloría general de la república. (2014). *Política pública: red para la superación de la pobreza extrema.* Bogotá: Contraloría general de la república.
- Corredor, C. (2010). *La política social en clave de derechos.* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cortés, F. (2005). Justicia y exclusión: elementos para la formulación de una concepción igualitaria de la justicia. En D. I. Grueso, *Jhon Rawls legado de un pensamiento* (pp. 173 – 201). Cali: Universidad del Valle.
- Cortés, F., Escobar, A., & González, M. (2008). *Método científico y política social.* México D.F.: El colegio de México.
- Cortés, J. C. (2012). *Estructura de la protección social en Colombia. Reforma a la administración pública.* Bogotá: Universidad del Rosario – CODESS-
- Cortés, P. L. (2016). *La construcción de políticas públicas para la población Afrocolombiana entre 2002 - 2007: Una aproximación desde el análisis de las políticas públicas* (Tesis de maestría). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Cortés, R., Sinisterra, M., & Macuacé, R. A. (2017). *Expectativas quebrantadas. La cuestión afro y la discriminación racial en Colombia.* Popayán: Universidad del Cauca.
- DANE-UNIVERSIDAD DEL VALLE-CIDSE. (2005). Análisis regional de los principales indicadores sociodemográficos de la comunidad afrocolombiana e indígena a partir de la información del Censo general 2005. Obtenido de Departamento Administrativo Nacional de Estadística-DANE: [https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro\\_indicadores\\_sociodemograficos\\_censo2005.pdf](https://www.dane.gov.co/files/censo2005/etnia/sys/Afro_indicadores_sociodemograficos_censo2005.pdf)
- De Beauvoir, S. (1970). *La vejez.* Buenos Aires: Suramericana S.A.
- De Roux, G. I. (2010). *Políticas públicas para el avance de la población Afrocolombiana: revisión y análisis.* Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

- De Sena, A., & Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena, *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 19 -50). Buenos Aires - Argentina: Estudios Sociológicos Editora.
- De Sousa Santos, B. (2008). *Conocer desde el sur*. Buenos Aires: Clacso - Plural.
- De Sousa Santos, B. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del sur*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. Universidad de los Andes.
- Del Valle, A. (2010). Informalidad y modelos de bienestar en América Latina. *Política y sociedad*, 47(3), 239 – 261.
- Della, D. (2014). *Methodological practices in social movement research*. New York: Oxford University Press.
- Departamento Administrativo de Planeación Departamental del Valle del Cauca (2014). *Cartografía Básica IGAC*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo de Planeación Municipal (2009). *Sistema de índices de inclusión social actualizados para Santiago de Cali*. Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. (2016). *Estadísticas sociales, pobreza y desigualdad*. Obtenido de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015>.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2015). Decreto 2559 de 2015. Obtenido de Presidencia de la República: <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202559%20DEL%2030%20DE2010>). Obtenido de Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, palenquera y raizal: <http://www.convergenciagnoa.org/images/Documentospdf/legislacion/CONPES%203660.pdf>
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. (2016). *Estructura del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social*. Obtenido de Prosperidad Social: <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/Documentos%20compartidos/DECRETO%202094%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202016.pdf>



- Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2015). *Estadísticas por tema: pobreza y calidad de vida*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones>
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Bases Del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006: Hacia Un Estado Comunitario*. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado (<https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/GCRP/PND/PND.pdf>).
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Estado Comunitario: Desarrollo Para Todos (Tomo 1).” (a):1-437.
- Departamento Nacional de Planeación. (2006). Documento Conpes social 102. Recuperado el 18 de 01 de 2017, de [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes\\_0102\\_2006.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/conpes/2006/conpes_0102_2006.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación. (2009). Documento Conpes 3616. Obtenido de Lineamientos de la política de generación de ingresos para la población en situación de pobreza extrema y/o desplazamiento: <http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2704.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Prosperidad para todos. Plan nacional de desarrollo 2010 - 2014*. Bogotá: Imprenta nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2012). Conpes 150 de 2012. Obtenido de Metodologías oficiales y arreglos institucionales para la medición de la pobreza en Colombia: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Social/150.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. Consejo Nacional de Política Económica y social. (2010). Documento Conpes 3660. Obtenido de Departamento Nacional de Planeación: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3360.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación-DNP. (2015). *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Misión para la transformación del campo*. Bogotá: República de Colombia.
- Donzelot, J. (1984). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. París: Fayard.
- Dubet, F. (2011). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

- Dulcey, E. (2013). *Envejecimiento y vejez en Colombia*. Obtenido de [www.profamilia.org.co:  
http://www.profamilia.org.co/docs/estudios/imagenes/3%20-%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ%20EN%20COLOMBIA.pdf](http://www.profamilia.org.co/docs/estudios/imagenes/3%20-%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ%20EN%20COLOMBIA.pdf)
- Dulcey, E., Parales, C. J., & Posada, R. (2018). *Envejecimiento: del nacer al morir*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Escobar, A. (2016a). *Autonomía y diseño. La realización de lo comunal*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Escobar, A. (2016b). Territorios de diferencia: la ontología política de los "derechos al territorio". En S. Gruner, M. Blandón, J. Gómez, & C. Mina, *Des/dibujando el paisaje. Aportes para la paz con los pueblos afrodescendientes e indígenas* (pp. 91-108). Medellín: Ediciones Poder Negro.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Estévez, A. M., & Esper, S. (2008). *Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública.
- Estrada, V. M. (2004). *Salud y planificación social. ¿Políticas en contra de la enfermedad o políticas para la salud?* Cali: Universidad del Valle.
- Fainstein, S. S. (2015). Social justice and urban policy deliberation: balancing the discourses of democracy, diversity and equity. En F. Fischer, D. Torgerson, & A. Durnová, *Handbook of critical policy studies* (pp. 190-204). Massachusetts: Edward Elgar Publishing Limited.
- Fazio, H. (2004). *El mundo en los inicios del siglo XXI. Hacia una formación social global*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Fazio, H. (2007). *Cambio de paradigma: De la globalización a la historia global*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Filgueira, F. (2013) Los regímenes de bienestar en el ocaso de la modernización conservadora: posibilidades y límites de la ciudadanía social en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 22(2), 17 – 46.
- Finlayson, A. (2007). From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. *Political Studies Association*, 9(4), 545-563.

- Fischer, F., & Gottweies, H. (2012). *The argumentative turn revisited*. Durham & London: Duke University Press.
- Fitoussi, J.-P., & Rosanvallon, P. (1996). *La nueva era de las desigualdades*. París: Ediciones Manantial.
- Fraser, N. (1996). Redistribución y reconocimiento hacia una visión integrada de justicia del género. *Revista Internacional de Filosofía Política*, (8), 18 – 40.
- Fraser, N. (2000). ¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era postsocialista. *New left review*, 1, 126-155.
- Fraser, N. (2000). Heterosexismo, falta de reconocimiento y capitalismo: una respuesta a Judith Butler. *New left review*, 2(1), 123-134.
- Fraser, N. (2000). Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento. *New left review*, (4), 55-68.
- Fraser, N. (2008). La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación. *Revista de trabajo*, 4(6), 1 – 18.
- Fraser, N., & Ruiz, T. (1993). Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate feminista*, (7), 23 – 58.
- Fraser, N. (2016). Contradictions of capital and care. *New left review*, 100(99), 117.
- Fuenmayor, J. (2014). Política pública en América Latina en un contexto Neoliberal. *Cinta de Moebio*, (50), 39 – 52.
- Galeano, M. (2013). *Políticas públicas de educación indígena construidas por el Consejo Regional Indígena del Cauca-CRIC-1974-2012*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gálvez, E. J., Restrepo, C. A., & Hernández, L. (2017). *Realidades, perspectivas y desafíos de las microempresas en Colombia. Análisis estratégico para su desarrollo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Garay, L. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. *Prospectiva Revista de Trabajo Social e Intervención Social*, (8), 51-77.
- Garay, M. C. (2010). *Including Outsiders: Social Policy expansion in Latin America*. Berkeley: University of California.
- Garretón, M. A. (2000). *La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo*. Santiago de Chile: LOM Ediciones. Concha y Toro.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina. Entre asistencialismo y mercado*. Bogotá: Ediciones desde abajo.

- Giraldo, C. (2018) *Política social contemporánea: un paradigma en crisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gobernación del Valle del Cauca - Universidad del Valle. (2014). *Visión Valle del Cauca 2032: Visión eje socio cultural*. Santiago de Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Gobernación del Valle del Cauca (2017). *Lineamientos para la construcción del plan decenal, para el reconocimiento, la justicia y el desarrollo de la población negra, afrocolombiana, raizal y palenquera del departamento del Valle del Cauca*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Gobernación del Valle del Cauca (2018). *Boletín Estadístico 2017*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Gobernación del Valle del Cauca, Departamento Administrativo de Planeación (2014). *Anuario Estadístico del Valle del Cauca*. Recuperado de <http://anuarioestadisticovalle.comli.com/>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2012). *Diagnóstico de primera infancia, infancia, adolescencia y juventud para el Valle del Cauca*. 12 octubre, 2015, de Gobernación del Valle del Cauca Sitio web: <http://www.valledelcauca.gov.co/desarrollo/publicaciones.php?id=22845>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2014). *Ordenanza 398 de 2014*. Diciembre 21, 2015, de Gobernación del Valle del Cauca Sitio web: <https://www.valledelcauca.gov.co/asamblea/publicaciones.php?id=27330>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2015). *Valle del Cauca Visión 2032*. Diciembre 3, 2016, de Gobernación del Valle del Cauca Sitio web: <http://www.valledelcauca.gov.co/planeacion/publicaciones.php?id=26636>
- Gobernación del Valle del Cauca. (2016). *Plan de desarrollo del departamento del Valle del Cauca, para el periodo 2016-2019, "El Valle está en Vos"*. Santiago de Cali: Imprenta departamental.
- Gobernación del Valle del Cauca-Secretaría de Desarrollo Social. (2007). *Adultos mayores del Valle del Cauca construyen sus planes de acción*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Golbert, L. (2002). ¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires. En Ziccardi, A. (Comp.). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía* (pp. 273 – 310). Buenos Aires: CLACSO.
- Gómez, D., & Ortiz, V. (2015). *El bienestar subjetivo en América Latina*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia?: una mirada desde la historia. *Colombia Internacional* (58), 124-158.

- González, O. (2009). Derechos humanos, migrantes y transnacionalismo. El caso de Acat en Francia. *Colombia Internacional* (69), 124 -141.
- Gouint, R., & Harguindéguy, J. B. (2007). De l'usage des sciences cognitives dans l'analyse des politiques publiques. *Swiss Political Science Review*, 13(3), 369 – 393.
- Grynspar, R. (2008). *Introducción a las políticas de superación de la pobreza*. CEDAF Santo Domingo: Centro para el Desarrollo Agropecuario y forestal.
- Guerrero, O. (1993). Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria. *Ciencia*, 44, 29 – 40. Recuperado de <http://www.omaguerrero.org/articulos/PPconcurrenciaMulti2.pdf>
- Gutiérrez, M. (2014). "Pobres los pobres": debates políticos alrededor de la beneficencia en Cundinamarca en 1910 y 1920. Una aproximación desde el Estado Colombiano. *Historia y Sociedad*, (26), 121-148.
- Guzmán, M. (2006). Aportes de las teorías de Jhon Rawls y Amartya Sen en la interpretación de la justicia sanitaria. *Revista Colombiana de la Filosofía de la Ciencia*, VII (14 y 15), 35 - 61.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Editorial Trotta, S.A.
- Hernández, M. (2008). *Desigualdad, inequidad e injusticia en el debate actual en salud: posiciones e implicaciones*. Obtenido de Asociación Latinoamericana de Medicina social (ALAMES): [http://www.saludcapital.gov.co/Articulos%20Observatorio/Desigualdad,%20inequidad%20e%20injusticia\\_Mario\\_Hern%C3%A1ndez.pdf](http://www.saludcapital.gov.co/Articulos%20Observatorio/Desigualdad,%20inequidad%20e%20injusticia_Mario_Hern%C3%A1ndez.pdf)
- Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115 -147.
- Holland, A. (2017). *Forbearance as redistribution. The politics of informal Welfare in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: national approaches to theories of instruments choice. *Policy studies journal*, 19(2), 1-21.
- Hoyos, D. (2008). Elementos para una teoría de la justicia: una comparación entre Jhon Rawls y Amartya Sen. *Desafíos*, 18, 156 -181.
- Huertas, P. (2012). *Implicaciones de la cancelación del Programa Nacional de Alimentación Para el Adulto Mayor PNAAM del ICBF en su modalidad de ración preparada*. Obtenido de Universidad Nacional de Colombia: <http://www.bdigital.unal.edu.co/7605/1/05599396.2012.pdf>

- Ibáñez, J. (1994). *El regreso del sujeto: la investigación social de segundo orden*. Madrid: Siglo XXI Editores.
- Immanuel, W. (1998). *Impensar las ciencias sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. (2014). *"Patrones" y campesinos: tierra, poder y violencia en el Valle del Cauca (1960-2012)*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Informe del Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Justicia que demanda memoria. Las víctimas del Bloque Calima en suroccidente colombiano*. Bogotá: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Isaza, C. (2017). El análisis de textos gubernamentales en el estudio de las políticas públicas (análisis de contenido, de discurso y narrativo). En A.-N. Roth Duebel, *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública* (pp. 65 - 85). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Jiménez, W. (2007). El enfoque de los derechos humanos y las políticas públicas. *Civilizar. Ciencias sociales y humanas* (7), 31 - 46.
- Jobert, B. et P. Muller (1987). *L'état en action*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Katzman, R. (2001). Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista de la CEPAL*, 75, 171-189. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/6/19326/katzman.pdf>
- Kelly, J. (2003). *Políticas públicas en América Latina: teoría y práctica*. Caracas: Ediciones IESA.
- Kliksberg, B. (2011). *América Latina frente a la crisis*. Buenos Aires: Editorial Suramericana.
- Laguado, A. (2004). *La política social desde la constitución de 1991 ¿Una década perdida?* Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Colección CES.
- Lahera, E. (2005). Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas? Obtenido de [http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf\\_comoimplementarlaspoliticasslahera.pdf](http://www.uca.edu.sv/mcp/media/archivo/eb4caf_comoimplementarlaspoliticasslahera.pdf)
- Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, (41), 107 - 121.
- Larraña, O. (2015) "De la Ficha de Protección Social a la reforma de la focalización" (junto a Denise Falck, Rodrigo Herrera y Amanda Telias) en O., Larraña y D.,

- Contreras (eds), *Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile*. Segunda Edición Ampliada y Actualizada, Uqbar, Santiago.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Buenos Aires: Manantial.
- Lautier, B. (2012). La diversité des systèmes de protection sociale en Amérique Latine. *Revue de la régulation*, 1-103.
- Le Bonniec, Y., Rodríguez, Ó., & Giraldo, C. (2005). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica*. Bogotá: Universidad Nacional.
- León, G. (2013). Entre el presentismo y la historicidad de la reivindicación social afrocolombiana. Análisis sobre el uso de la memoria colectiva en la asociación de afrocolombianos desplazados (AFRODES). *Tabula Rasa* (18), 167-185.
- Lessa, C. (2017) *El Estado de bienestar social en la edad de la razón*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lewis, O. (1961). *Antropología de la pobreza cinco familias*. México: Fondo de Cultura Económica.
- López, F. (2016). *América Latina: crisis del posneoliberalismo y ascenso de la nueva derecha*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Lozano, A. (2007). El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e implementación. En U. N. Colombia, *Fundamentos de políticas públicas* (pp. 101-122). Bogotá: Universidad Nacional.
- Luhmann, N. (1997). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid - España: Alianza.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México D. F: Fondo de Cultura Económica.
- Malamud, A. (2001). A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy, *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1 – 24.
- Maldonado, L. (2007). *Los derechos humanos como política pública*. Bogotá - Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Mariñez, F. (2015). *Innovación pública. Para que funcionarios públicos y ciudadanos actúen con saberes cívicos*. México, D.F: Fontamara.
- Márquez, A. M. (2004). Políticas públicas a favor de las personas de la tercera edad: ¿Asistencialismo, focalización o exclusión? En A. C. Laguado, *La política social*

- desde la constitución de 1991. ¿Una década perdida?* (pp. 267 - 279). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Martínez Nogueira, R. (2006). Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación. *Revista del Clad reforma y democracia* (35), 1-20.
- Martínez, J. (1985). *La teoría de la justicia en John Rawls*. Madrid: Centro de estudios constitucionales.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina-CEALCI.
- Martínez, J. (2008) Welfare Regimes in Latin America: Capturing Constellations of Markets, Families, and Policies. *Latin American Politics and Society*, 50(2), 67 – 100.
- Martínez, J. (2008). Bienestar y regímenes de bienestar, ¿Qué son y por qué abordarlos? En: J. Martínez Franzoni, *Arañando bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (págs. 23 - 51). Buenos Aires: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Medina, J. & Varela, B. (1996) *Globalización y gestión del desarrollo regional. Perspectivas latinoamericanas*. Compiladores. Cali: Universidad del Valle.
- Melucci, A. (2002). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. México: Colegio de México.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Mériaux, O. (1995). Référentiel, Représentation (s) sociale (s) et idéologie. En D. Faure, G. Pollet, & P. Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques* (pp. 49 - 68). Paris: L'Harmattan.
- Merino, M., & Cejudo, G. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, D., Dal'igna, M., Klein, C., & Silveira, C.(2014). Políticas públicas: imperativos e promessas de inclusao social. *Ensaio: Aval. Pol. Públ. Educ.*, 22(85), 1001 - 1026.
- Ministerio de Cultura (2010). Afrocolombianos, población con huellas de africa. Obtenido de Dirección de poblaciones: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/comunidades-negras-afrocolombianas-raizales-y-palenqueras/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20comunidades%20negras%20y%20afrocolombianas.pdf>



- Ministerio de Educación Nacional (2011). Decreto 4807 de 2011 Por el cual se establecen las condiciones de aplicación de la gratuidad educativa para los estudiantes de educación preescolar, primaria, secundaria y media de las instituciones educativas estatales y se dictan otras disposiciones para su implementación. Bogotá D.C.: Presidencia de la República.
- Ministerio de la Protección social - República de Colombia. (2007). Política Nacional de Envejecimiento y vejez. Obtenido de Ministerio de la protección social: <https://www.minsalud.gov.co/Documentos%20y%20Publicaciones/POL%C3%8DTICA%20NACIONAL%20DE%20ENVEJECIMIENTO%20Y%20VEJEZ.pdf>
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *Política nacional de envejecimiento y vejez 2007 - 2019*. Recuperado de Participaz.com: [http://participaz.com/images/pdf/Capitulo16/politica\\_de\\_envejecimiento\\_y\\_vejez.pdf](http://participaz.com/images/pdf/Capitulo16/politica_de_envejecimiento_y_vejez.pdf)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2013). *Envejecimiento demográfico. Colombia 1951 - 2020*. Bogotá.: Ministerio de Salud y Protección Social - Imprenta nacional de Colombia.
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2015). *Observatorio nacional de Envejecimiento y Vejez*. OEV Colombia. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social.
- Ministerio del Interior. Dirección de asuntos para comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras. (2012). *Segundo Informe: Discriminación laboral en Cali. Un acercamiento desde la desigualdad socio- demográfica en el área metropolitana*. Obtenido de Observatorio contra la discriminación y el racismo: [http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/segundo\\_informe\\_observatorio\\_30\\_septiembre\\_de\\_20121.pdf](http://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/segundo_informe_observatorio_30_septiembre_de_20121.pdf)
- Ministerio del Trabajo, (2016). *Informe final de evaluación del programa Colombia Mayor*. Tomado de: <file:///C:/Users/Bairon/Downloads/Informe%20Ejecutivo%20Anual%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%202016.pdf>
- Montagut, T. (2000). *Política social una introducción*. Barcelona: Ariel, S.A.
- Montaño, C. (2000). *La naturaleza del servicio social: Un ensayo sobre su génesis, su especificidad y su reproducción*. Sao Pablo: Cortez Editora.
- Montaño, C. (2005). *Tercer sector y cuestión social*. Sao Pablo: Cortez Editora.
- Mora, A. (2012). Social policy and social transformation. The citizen's basic income and the end of the contribution principle. *Working papers N° 31*, Université Catholique de Louvain.

- Mora, A. (2017). *Política social y transformación social. Justicia y movimientos sociales en el campo de la educación superior en Colombia 1998-2014*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mora, A. (2019) *La exclusión y la desigualdad. Transformaciones desde la política social*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moscareño, A. & Carvajal, F. (2015). Los distintos rostros de la inclusión y la exclusión. *Revista CEPAL*, 116, 131–146. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38800-los-distintos-rostros-de-la-inclusion-y-la-exclusion>
- Mosquera, C., Pardo, M., & Hoffmann, O. (2002). *Afrodescendientes en las américas. Trayectorias sociales e identitarias 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Icanh, Ird, Ilsa.
- Motañez, G., & Delgado, O. (1998). Espacio, territorio y región: conceptos básicos para un proyecto nacional. *Cuadernos de Geografía*, 12(1-2), 120-134.
- Motta, N. (2006). *Las dinámicas culturales y la identidad Vallecaucana*. Obtenido de [file:///C:/Users/Bairon/Downloads/Dialnet-LasDinamicasCulturalesYLaIdentidadVallecaucana-2569805%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Bairon/Downloads/Dialnet-LasDinamicasCulturalesYLaIdentidadVallecaucana-2569805%20(1).pdf)
- Muller, P. (2000). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. *Revista Francesa de Ciencia Política* (2), 189 - 208.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. (J. Francois Jolly, & C. Salazar Vargas, Trans.) Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, G. (2015). Juvenicidio en Colombia: crímenes de Estado y prácticas socialmente aceptables. En J. M. Valenzuela, *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España* (pp. 131-164). Guadalajara: ITESO.
- Naciones Unidas- Asamblea General. (2014). Proclamación del Decenio Internacional de los Afrodescendientes. Obtenido de Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de diciembre de 2013: <https://undocs.org/es/A/RES/68/237>
- Naciones Unidas- Cepal. (2007). *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas-UN. (2002). Obtenido de Declaración política y plan de acción internacional de Madrid sobre el envejecimiento: <https://social.un.org/ageing-working-group/documents/mipaa-sp.pdf>
- Neri, A. (2014). *La cuestión social, un desafío a la política*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor.

- Nussbaum, M. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona - España: Paidós.
- Nussbaum, M. (2000). Women's capabilities and social Justice. *Journal of human the development*, 1(2), 29 -54.
- Nussbaum, M. (2010). *Sin fines de lucro. Porqué la democracia necesita de las humanidades*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Nussbaum, M. (2012). *Crear capacidades. Propuesta para el desarrollo humano*. Barcelona - España: PAIDÓS.
- Ocampo, G. I. (2014). *Poderes regionales, clientelismo y Estado. Etnografías del poder y la política en Córdoba, Colombia*. Bogotá: ODECOFI-CINEP.
- Ocampo, G. I. (2018). *¿Cuál Estado para cuál ciudadanía? Paradojas y disyunciones de la modernización del estado en Colombia*. Bogotá: ODECOFI-CINEP.
- Ocampo, J. A. (2015). *Historia económica de Colombia*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Ocampo, J. y Gómez, N. (2018) Protection Systems in Latin America: Toward Universalism and Redistribution. *The Welfare State Revisited*, 230 – 257.
- OECD. (2014). Colombia: la implementación del buen gobierno. OECD Publishing. Obtenido de [http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza\\_9789264202351-es](http://www.oecd-ilibrary.org/governance/colombia-implementando-la-buena-gobernanza_9789264202351-es)
- Ordóñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón, E. (2011). *Fundamentos de planificación y política pública*. Madrid: Universidad de Alcalá.
- Ortiz, C. H. (2016). *Diversificación productiva y crecimiento económico: enfoques teóricos y análisis del desarrollo socio-económico en Colombia*. Cali: Programa Editorial Universidad del Valle.
- Ortiz, C., & Uribe, J. (2007). Hacia un modelo de desarrollo incluyente para el Valle del Cauca. *Estudios Gerenciales*, 23(102), 13 – 62. Recuperado de [http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios\\_gerenciales/article/view/214/212](http://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/estudios_gerenciales/article/view/214/212)
- Ortiz, N., & Díaz, C. (2018). Una mirada a la vulnerabilidad social desde las familias. *Revista mexicana de sociología* (3), 611-638.

- Oslak, O. (2017). *Implementación de políticas públicas en un Estado abierto*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Osorio, J. (2001). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Ostrom, E. (2000). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de la acción colectiva*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Otálvaro Marín, B. (2014). El problema y los retos de la implementación de políticas públicas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en Colombia. En C. J. Holguín, *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso* (pp. 225 – 258). Cali: Universidad Autónoma de Occidente.
- Pardo, M., Dessauge, M., & Cejudo, G. (2018). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México: CIDE.
- Pardo, N. G. (2013). *Cómo hacer análisis crítico del discurso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Parijs, V. (1993). *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Parsons, W. (2010). *Las políticas públicas*. México: Flacso.
- Personería Municipal de Santiago de Cali, (2014). *Informe sobre la situación de la violencia y la inseguridad en Santiago de Cali*. Recuperado de [http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/Informe\\_de\\_Seguridad\\_y\\_violencia.Informe\\_de\\_Seguridad\\_y\\_violencia.pdf](http://www.personeriacali.gov.co/sites/default/files/informes/archivos/Informe_de_Seguridad_y_violencia.Informe_de_Seguridad_y_violencia.pdf)
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México D.F: Fondo de cultura económica.
- Piketty, T. (2019) *Capital e ideología*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Plataforma colombiana de derechos humanos, democracia y desarrollo. (2009). *¿Continuidad o desmoronamiento? La seguridad democrática insiste y la esperanza resiste*. Bogotá: Corporación Cactus. Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. Instituto Latinoamericano de servicios legales Alternativos.
- Posso, J. (2008). Mecanismos de discriminación étnico-racial, clase social y género: la inserción laboral de las mujeres negras en el servicio doméstico de Cali. En M. D. Zabala, *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe* (pp. 215 – 240). Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

- Pressman, J., & Wildavsky, A. (1998). Complejidad de la acción conjunta. En J. Pressman, & A. Wildavsky, *Implementación* (pp. 171 - 296). México: Fondo de Cultura Económica.
- Pribble, J. (2010) Worlds Apart: Social Policy Regimes in Latin America. En *Studies in Comparative International Development*, 46(2), 191 – 216.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. (2008). *Hacia un Valle del Cauca incluyente y pacífico*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
- Puello, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpretación Politológica. *Ciencia Política* (3), 30 -57.
- Puello, J. (2014). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973 - 2013). *Espacio crítico*, (18), 4 -21.
- Quiceno, H. & Peñaloza, M. L. (2011). *La cultura del otro y la escuela inclusiva*. Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali.
- Quintero, V. (2017). *Innovación pública referentes conceptuales*. Puebla.
- Ramírez, D. (2019). *Comparación de las formulaciones de la política pública de seguridad ciudadana en Bogotá, Medellín y Cali entre 1995 y 2012 desde el enfoque cognitivo*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (2012). *La justicia como equidad*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Redacción el Tiempo. (1994). *Pensiones, cuánto vale su bono*. El Tiempo, págs. <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-108683>.
- Redeker, R. (2015). *Bienaventurada Vejez*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Rentería, C. (2007). Avances y retos de la política social en Colombia. *Revista Economía, Gestión y Desarrollo*, (5), 121-141.
- Rentería, C. (2009). Avances y retos de la política social en Colombia. *Revista Economía, Gestión y Desarrollo*, (5), 121-141.
- Repetto, F., Chiara, M., & Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Restrepo, E. (2017). Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia. En E. Restrepo, A. Rojas, & M. Saade, *Antropología hecha en Colombia Tomo I* (pp 470 – 493). Popayán: Universidad del Cauca.

- Restrepo, E. (2017). Afrocolombianos, antropología y proyecto de modernidad en Colombia. En E. Restrepo, A. Rojas, & M. Saade, *Antropología hecha en Colombia*. (pp. 493 - 528). Popayán: Universidad del Cauca.
- Rodríguez, O. (2017). *La protección social bajo el reino del mercado*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Rojas, S., Muñoz, T. & Albarracín, N. (2018) *Ruralidad en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad Central.
- Rojas, C., & Morales, G. (2008). Contribuciones privadas a la esfera pública: las fundaciones empresariales en Colombia. En C. Sanborn, & F. Portocarrero, *Filantropía y cambio social en América Latina* (pp. 207-233). Lima: Universidad del Pacífico.
- Rosanvallon, P. (1995). *La nueva cuestión social*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- Roth, A. -N. (2002). *Políticas públicas formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. -N. (2010). *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Roth, A. -N. (2014). El desafío de la implementación: repensar la acción pública en su contexto. En Holguín, C. J. (Ed., comp.). *Políticas públicas sociales y territoriales: reflexiones teóricas y estudios de caso* (pp. 37 – 85). Santiago de Cali: Universidad Autónoma de Occidente
- Roth, A. -N. (2016). *El análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. Conferencia magistral*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth, A. -N. (2017). Pensar y estudiar las políticas públicas latinoamericanas como productos culturales barrocos. presentación llevada cabo en el I Foro *Las ciencias sociales en Colombia, América Latina y el Caribe: memorias, desplazamientos epistemológicos, emergencias y reexistencias*. Bogotá, Colombia.
- Roth, A.- N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública. En F. Mariñez Navarro, *Políticas públicas y participación colaborativa* (pp. 15-34). Guadalajara: El Colegio de Jalisco.

- Roth, A.- N. (2018). El campo del análisis de las políticas públicas: situación y retos para América Latina. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(2), 67 – 83.
- Roth, A. -N., & Wabgou, M. (2009). *Las políticas de las diversidades: Identidades y emancipación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Sabatier, P. & Schlager, R. (2000), Les Approches Cognitives des Politiques Publiques: Perspectives Américaines. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 209 – 234.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press.
- Salgado, A. (2007). Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos, *Liberabit*, 13(13), 71 -78.
- Sanborn, C., & Portocarrero, F. (2008). *Filantropía y cambio social en América Latina*. Lima: Centro de investigación de la Universidad del Pacífico.
- Sánchez de Roldán, K. (2017). *Land of contrast, context of exclusion. Social capital in policy formulation: Valle del Cauca, 1998-2008*. Rotterdam: University Rotterdam.
- Santos, M., & Valencia, N. (2015). Envejecer en Colombia. *América Latina hoy*, (71), 61 - 81.
- Sector Agroindustrial de la caña- Asocaña. (2016). *Informe anual 2015-2016*. Obtenido de <http://www.asocana.org/>: <http://www.asocana.org/modules/documentos/11994.aspx>
- Sen, A. (1990). Justice: Means versus freedoms. *Philosophy & Public Affairs*, 19(2), 111 - 121.
- Sen, A. (1991). Welfare, preference and freedom. *Journal of econometrics*, 50(1 y 2), 15 - 29.
- Sen, A. (2000a). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá - Colombia: Planeta Editorial.
- Sen, A. (2000b). Social exclusion: concept application and scrutiny. *Social Development Paper*, (1), 1 -54.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2009). *The public policy theory primer*. Philadelphia: Westview Press.
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. *Revista de la CEPAL* (80), 7 - 40.
- Stiglitz, J. (2010). Regulación y fallas. *Revista de economía institucional*, 12(23), 13 - 28.
- Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad*. Bogotá: TAURUS.

- Surel, Y. (1998). Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. *Pouvoirs*, 87, 161–78.
- Surel, Y. (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. *Journal of European public policy*, 7(4), 495-512.
- Tassara, C., Ibarra, A., & Vargas, L. H. (2015). *Protección social y lucha contra la pobreza en Brasil, Colombia y Chile*. Madrid: Programa Eurosocial.
- Terpstra, J., & Havinga, T. (2001). Implementation between tradition and management: structuration and styles of implementation. *Law & policy*, 23(1), 95-115.
- Thorp, R. (1998). *Progreso, pobreza y exclusión*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Torgerson, D. (1999). El análisis de las políticas públicas y la vida pública: ¿La restauración de la phronêsis? En J. Farr, j. S. Dryzek, & S. T. Leonard, *La ciencia política en la historia* (pp. 289-324). Madrid: Ediciones ISTMO.
- Tovar, J. (2010). De los conformismos aparentes a las resistencias anónimas. Estudio de un proceso de retorno y de la resistencia que realiza una comunidad afrodescendiente desplazada forzosamente por el conflicto armado interno. *IIDH-Instituto Interamericano de Derechos Humanos*, (51), 209-246.
- Tovar, J. G. (2016). Configuración histórica de la participación ciudadana en América Latina y Colombia: entre la efervescencia participativa y la indignación ciudadana. En J. Carreras Aguerri, J. D. Gómez Quintero, & C. Marcuello Servós, *Políticas públicas y sociales: tiempos de ruptura y oportunidad* (pp. 97-114). Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- UNODC. (2019). *Informe final del proceso de implementación de la metodología de Auditorías de Seguridad en Santiago de Cali: Documento técnico de Soporte para la Política Pública de Seguridad y Convivencia de Santiago de Cali*. Bogotá: UNODC Colombia.
- Uribe, C. (2014). De ecosistema a socio ecosistema diseñado como territorio del capital agroindustrial y del Estado–nación moderna en el Valle geográfico del Rio Cauca–Colombia. En: *Revista colombiana de sociología. Territorios en disputa: tierra, discurso y construcción social del espacio*. V. 37. No 2. Pág. 121 a 160.
- Urrea, F. (2005). *La población afrodescendiente en Colombia*. Obtenido de Seminario internacional pueblos indígenas y afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertinencia de la información sociodemográfica para políticas y programas: <http://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/5/27905/FUrrea.pdf>



- Urrea, F., et al. (2004). *Condiciones sociodemográficas pobreza y desigualdad en el Valle del Cauca*. Cali: Universidad del Valle – CIDSE.
- Valdés, J., & Espina, M. (2011). *América Latina y el Caribe: La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*. Montevideo: Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe - UNESCO.
- Vallespín, F. (2000). *El futuro de la política*. Madrid: Santillana Ediciones, S. A.
- Van Parijs, P. (1993). *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Van Parijs, P. (2014). Renta básica y justicia social ¿Por qué los filósofos no están de acuerdo? *Andamios*, 11(25), 173 - 204.
- Varela, E. (2005). Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, management, y sociedad. *Pensamiento y Gestión* (18), 37-68.
- Varela, E. (2005). *La mercantilización de lo público. Ensayos sobre la gestión y políticas públicas*. Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. (2008). *Desafíos del interés público. Identidades y diferencias entre lo público y lo privado*. Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Varela, E. (2018). *La hegemonía del management. Una genealogía del poder manegerial*. Barranquilla: Universidad Simón Bolívar.
- Varela, E., & Otálvaro, B. (2013). La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia. *Revista Castellano - Manchega de Ciencias Sociales*, (15), 273 - 285.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almodena.
- Vargas, A., Quiñonez, J. R., Roth, A. N., López, J. E., & Lozano, A. (2007). *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, H., Guerra, G., & Valdez, Z. (2015). *La nueva gobernanza instrumental del Estado de bienestar. Transformaciones y retos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, (20), 149 -187.
- Vera, A., & Villalón, M. (2005). La triangulación entre métodos cuantitativos y cualitativos en el proceso de investigación. *Ciencia y Trabajo*, 7(16), 85 - 87. Recuperado de <https://m7.ucab.edu.ve/courses/2404/files/94182/download?wrap=1>

- Verd, J. M., & Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Frases, métodos y técnicas*. Madrid: Editorial Síntesis, S.A.
- Vilas, C. M. (2011). *Después del Neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*. Buenos Aires - Argentina: Ediciones UNLa.
- Viñas, V. (2009). Catástrofes y cambio de políticas públicas. Prestige seis años después. Un análisis de marcos interpretativos. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas (Reis)* (127), 121 -153.
- Wallerstein, I. (1996). *Abrir las ciencias sociales. Informe de la Comisión Gulbenkian para la reestructuración de las ciencias sociales*. México D.F: Siglo XXI.
- Wallerstein, I. (2008). *Historia y dilemas de los movimientos antisistémicos*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- White, J. D. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Fundamentos narrativos de la investigación en la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ziccardi, A. (2002). *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Ziccardi, A. (2008). Pobreza y exclusión social en las ciudades del siglo XXI. En A. Ziccardi, *Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social: los retos de las políticas sociales de las ciudades latinoamericanas del siglo XXI* (pp. 9-33). Buenos Aires: CLACSO.
- Zittoun, P. (2016). Hacia un enfoque pragmático de la acción pública. *Mundos plurales. Revista latinoamericana de políticas y acción pública*, 3(1), 9 - 32.
- Zittoun, P. (2017). Hacia un enfoque pragmático de la acción pública. En A. -N. Roth, *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública* (pp. 17 - 46). Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Zornoza, J. (2010). Enfoque de redes de política. Instrumento explicativo, analítico e investigativo. En: A.-N Roth (Ed.) *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 167 – 181) Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Zuluaga, F. U., & Romero, M. D. (2007). *Sociedad, cultura y resistencia negra en Colombia y Ecuador*. Cali: Universidad del Valle.
- Zurbringgen, C. (2017). Politeia: construyendo un nuevo espacio público. En A. -N. Roth, *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, de redes y de innovación pública* (pP. 111-145). Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.

## 11 Anexos

### 11.1 Matriz Metodológica de la Investigación

<b>OBJETIVO GENERAL:</b> Analizar la política social y sus transformaciones, mediante un estudio de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y el Valle del Cauca durante el 2005- 2015.				
<b>Objetivos específicos</b>	<b>Categorías</b>	<b>Técnicas</b>	<b>Instrumentos</b>	<b>Preguntas orientadoras</b>
Describir y comparar los supuestos teórico-conceptuales presentes en las políticas públicas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia.	Supuestos teóricos de la noción de asistencia, protección e inclusión social.	Revisión documental Consulta de bases de datos	Matriz de análisis documental	¿Qué supuestos teóricos y conceptuales tienen las denominadas políticas de inclusión social?
Analizar los argumentos que sustentan los cambios políticos, institucionales y sociales generados durante la implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y el Valle del Cauca.	Cambios políticos, institucionales y sociales generados durante la implementación de políticas públicas.	Revisión documental – Bases de datos y presupuestales. Entrevista semiestructurada	Matriz de análisis documental	¿Qué argumentos son utilizados durante la implementación de la acción pública?
Explicar el papel de actores institucionales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) en la construcción de políticas de inclusión social en el Valle del Cauca.	Actores institucionales, sociales, políticos y económicos participes en la construcción de políticas de inclusión social.	Revisión documental Entrevista semiestructurada	Matriz de análisis documental	¿Qué papel tienen los actores institucionales, sociales y económicos en la construcción e implementación de estas políticas?

Fuente: Elaboración propia.

## 11.2 Formato de entrevista semiestructurada

Título de la Tesis: las transformaciones de la política social en Colombia. Estudio sobre la implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión en el valle del cauca, 2005–2015.

Objetivo de la entrevista:

Analizar la política social y sus transformaciones, mediante un estudio de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y específicamente en el Valle del Cauca durante el periodo 2005 a 2015.

Preguntas orientadoras de la entrevista (Cuadro 17):

<b>Categoría analítica</b>	<b>Preguntas temáticas orientadoras</b>	<b>Preguntas complementarias</b>
Supuestos teóricos de la noción de asistencia, protección e inclusión social.	¿qué supuestos teóricos y conceptuales tienen las denominadas políticas de asistencia, protección e inclusión social?	¿Qué tipo de teorías y conceptos son los más utilizados?
Cambios políticos, institucionales y sociales generados durante la implementación de políticas públicas.	¿Qué argumentos y cambios fueron generados durante la implementación de la acción pública Colombia mayor– red Unidos y políticas para población afrocolombiana en el Valle del Cauca?	¿Cuáles son los principales, conflictos, divergencias, y omisiones ocurridos durante el proceso de implementación de esta política pública?
Actores institucionales, sociales, políticos y económicos participes en la construcción de políticas de inclusión social.	¿Qué papel tienen los actores institucionales, sociales y económicos en la construcción e implementación de estas políticas en el Valle del Cauca?	¿Qué tipo de medidas administrativas, legislativas, y de participación (ciudadana) son las más recurrentes durante el proceso de implementación de la política pública?

### 11.3 Formato de consentimiento informado

**Proyecto: Transformaciones de la política social en Colombia (2005 – 2015).**

**Universidad Nacional de Colombia.**

---

Apreciado (a) colaborador, el grupo de investigación Análisis de Políticas Públicas y Gestión Pública del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho y Ciencias políticas y sociales de la Universidad Nacional de Colombia, actualmente implementa un proyecto de investigación denominado “**Transformaciones de la política social en Colombia (2005–2015)**”. Este proyecto tiene como objetivo principal analizar la política social y sus transformaciones, mediante un estudio de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia y específicamente en el Valle del Cauca durante el periodo 2005 a 2015.

Se tiene previsto realizar dieciséis (16) entrevistas a diversos actores de la política social en el Valle del Cauca que cumplen con los criterios de inclusión de este estudio. Lo invitamos a participar de forma voluntaria, para identificar los diversos enfoques y cambios de la acción pública en el nivel regional. La entrevista se estructura en cuatro ejes temáticos a saber: supuestos teóricos, cambios institucionales, políticos y sociales; actores e innovaciones públicas realizadas.

Le informamos que la entrevista será grabada y tendrá un máximo de duración de cuarenta y cinco (45) minutos, para lo cual usted da su consentimiento al firmar este documento. La información recolectada será transcrita, y manipulada por el investigador principal, el profesor Bairon Otálvaro, y será utilizada exclusivamente para efectos de la investigación. No se revelarán nombres de personas involucradas en las situaciones que son objeto de la presente investigación y se ha estructurado un protocolo de manejo de la información para asegurar la confidencialidad. Para un mayor conocimiento del estudio, se le entregará un documento que contiene información general del estudio (objetivo general y específico de la investigación) y se le proporcionará respuestas a las inquietudes que surjan durante y después de la realización de la entrevista. Usted no recibirá una compensación económica por la realización de la entrevista, ni le representará ningún gasto.

El equipo de investigadores le garantiza el derecho a conocer los resultados de esta investigación, los cuales serán exclusivamente para fines académicos en ponencias y publicaciones en revistas indexadas. De igual manera se le aclara, que su participación es estrictamente voluntaria y que se podrá retirar en cualquier momento, si así lo considera pertinente, sin que esta decisión interfiera en su vida académica dentro de la Institución.

Manifiesto que recibí una explicación clara por parte del profesor **Bairon Otálvaro Marín (investigador principal)**, debidamente identificado con cédula de ciudadanía No

94374251 de Cali – Valle, con teléfono 3182743842 y con correo electrónico botalvarom@unal.edu.co.

*Si en algún momento desea obtener información adicional sobre este estudio, puede dirigirse al siguiente teléfono fijo: teléfono 321 2100 ext. 4766.*

Usted recibirá una copia de este Consentimiento Informado, una vez firmado.

Fecha: \_\_\_\_\_

Hora: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Nombre del Entrevistado

\_\_\_\_\_  
Firma del Entrevistado

\_\_\_\_\_  
**BAIRON OTALVARO MARÍN**  
INVESTIGADOR PRINCIPAL

\_\_\_\_\_  
Firma Investigador

## 11.4 Anexo: Nubes políticas de envejecimiento y vejez

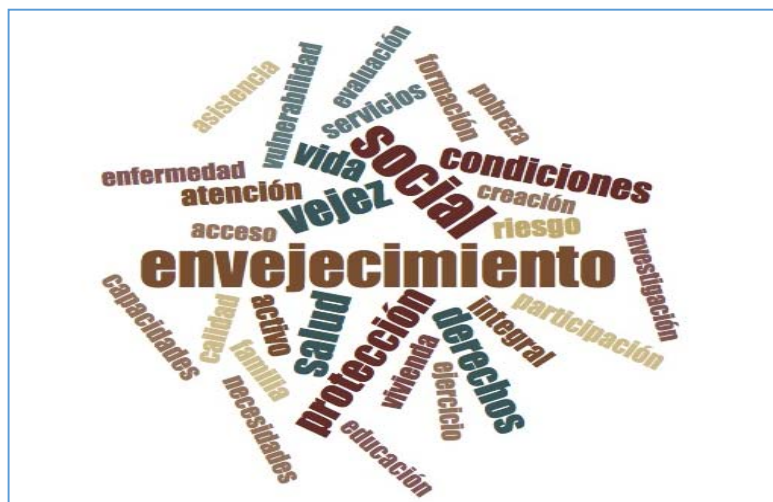
Cuadro 18. Documentos analizados

Política	Tipo de Documento
Políticas de Envejecimiento y Vejez	CONPES 086 de 2001
	Política de Envejecimiento y Vejez 2007
	Ley 1276 de 2009
	Ordenanza 329 de 2011
	Ordenanza 357 de 2012
	Resolución 1378 de 2015
<b>Total de documentos</b>	<b>6</b>

### 11.4.1 CONPES 086 de 2001



#### 11.4.2 Política de Envejecimiento y Vejez 2007



#### 11.4.3 Ley 1276 de 2009





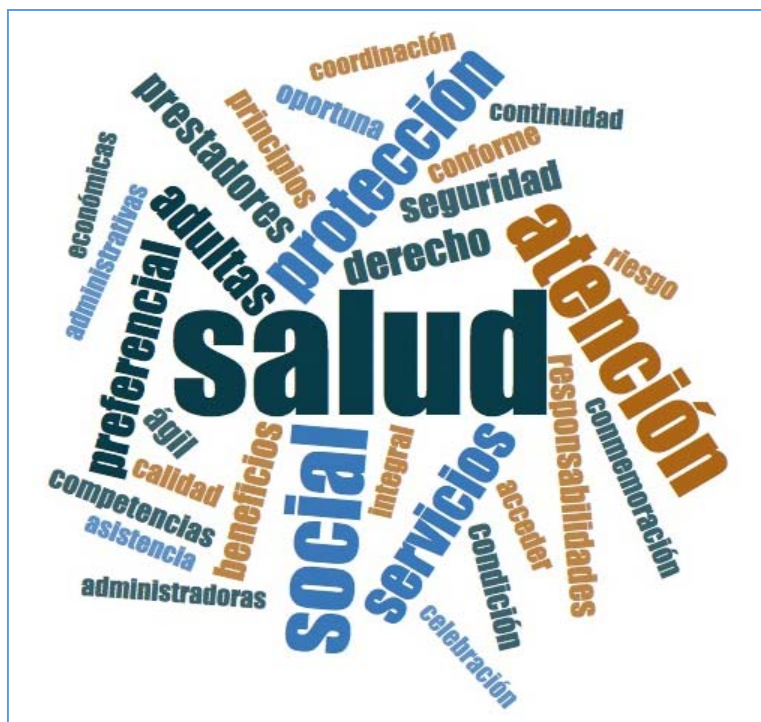
11.4.4 Ordenanza 329 de 2011



11.4.5 Ordenanza 357 de 2012



11.4.6 Resolución 1378 de 2015



11.5 Anexo: Nubes políticas de protección social

Cuadro 19. Documentos analizados

Política	Tipo de Documento
Políticas de Protección Social	CONPES 100 de 2006
	CONPES 102 de 2006
	CONPES 117 de 2008
	CONPES 3616 de 2009
	Metodología de medición de pobreza 2010
	Ordenanza 330 de 2011
	CONPES 150 de 2012
	Ley 1785 de 2016
<b>Total de documentos</b>	8



11.5.3 CONPES 117 de 2008



11.5.4 CONPES 3616 de 2009









11.5.8 Ley 1785 de 2016



11.6 Anexo: Nubes políticas para la población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal

Cuadro 20. Documentos analizados

Política	Tipo de Documento
Políticas de Inclusión Social	CONPES 3310 de 2004
	CONPES 3410 de 2006
	CONPES 3491 de 2007
	CONPES 3553 de 2008
	Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Antioquia 2009
	CONPES 3660 de 2010
	Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Bogotá 2010
	Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Barranquilla 2013
<b>Total de documentos</b>	8





### 11.6.3 CONPES 3491 de 2007



### 11.6.4 CONPES 3553 de 2008



11.6.5 Política para la Población Afrocolombiana, Palenquera y Raizal – Antioquia 2009.



11.6.6 CONPES 3660 de 2010







Los adultos mayores de 60 años constituyen un grupo con características epidemiológicas distintivas, donde los aspectos nutricionales resultan relevantes. En éstos, la morbilidad por enfermedades nutricionales ocupa el segundo lugar en importancia

Referencia 5 - Cobertura 0.48%

La intervención alimentaria al adulto mayor se concibe como un conjunto de acciones que contribuyen a mitigar el riesgo nutricional de dicha población, por medio de un aporte nutricional básico equivalente al 30% de sus necesidades diarias de calorías y nutrientes.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\conpes\_086\_2004 del adulto mayor - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.53%]

Referencia 1 - Cobertura 0.53%

4. El Operador. Es la persona jurídica contratada por el ICBF, para preparar y servir el complemento alimentario a los adultos mayores. Puede tratarse de organizaciones religiosas, ONG locales, empresas con experiencia en servicios de alimentación, y otras organizaciones de la comunidad.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\conpes\_086\_2004 del adulto mayor - § 8 referencias codificadas [ Cobertura 2.71%]

Referencia 1 - Cobertura 0.22%

La responsabilidad del diseño y la ejecución del programa serán del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)

Referencia 2 - Cobertura 0.38%

, el Gobierno Nacional puso en marcha el Programa de Protección Social al Adulto Mayor (PPSAM), consistente en la entrega de un subsidio económico en efectivo y en servicios sociales básicos o complementarios

Referencia 3 - Cobertura 0.30%

e estrategias en el ámbito municipal, las cuales incluyen la gestión institucional municipal y la participación de las organizaciones locales y el control social.

Referencia 4 - Cobertura 0.32%

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Es la entidad ejecutora del programa, en cuanto es depositaria de los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación.

Referencia 5 - Cobertura 0.33%

2. Entidades territoriales. La alcaldía será la responsable de la selección de los beneficiarios, de acuerdo con los cupos definidos en el presente documento Conpes Social (anexo 2).

Referencia 6 - Cobertura 0.47%

3. Red de Solidaridad Social- RSS. Es la entidad responsable de elaborar el listado certificado de las personas mayores de 60 años desplazadas en cada municipio. Para el efecto deberá suministrar el listado con la información a los alcaldes en forma oportuna.

Referencia 7 - Cobertura 0.53%

4. El Operador. Es la persona jurídica contratada por el ICBF, para preparar y servir el complemento alimentario a los adultos mayores. Puede tratarse de organizaciones religiosas, ONG locales, empresas con experiencia en servicios de alimentación, y otras organizaciones de la comunidad.

Referencia 8 - Cobertura 0.18%

La implementación de la estrategia de comunicaciones y difusión del Programa estará a cargo del ICBF.

### **Política de envejecimiento y vejez 2007**

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ - § 28 referencias codificadas [ Cobertura 9.74%]

Referencia 1 - Cobertura 0.44%

En 1977 se hizo énfasis en la necesidad de realizar una asamblea mundial sobre las personas de edad, la cual tuvo lugar en Viena en 1982 y donde se aprobó el "Plan de Acción Internacional sobre Envejecimiento", documento que recomendaba medidas en los temas de empleo y seguridad económica, salud y nutrición, vivienda, educación y bienestar social, para una población con aptitudes y necesidades especiales.

Referencia 2 - Cobertura 0.29%

En 1991 se aprobaron los Principios de las Naciones Unidas a favor de las personas de edad y se establecieron normas universales para ese grupo poblacional en cinco

ámbitos principales: independencia, participación, atención, realización personal y dignidad.

Referencia 3 - Cobertura 0.51%

En el año 1979, la sección de Geriátrica del Ministerio de Salud diseñó el Plan Nacional de atención integral a la tercera edad en Colombia, 1986-1990, dirigido a la población mayor de 55 años. El plan procuraba que envejecer fuera un proceso donde se subrayara la interdependencia y asegurara la participación de las personas mayores en la sociedad, con el mejor y mayor alcance posible, considerando al anciano como ser humano y por tanto, merecedor de dignidad y respeto.

Referencia 4 - Cobertura 0.23%

El plan establecía que una política en beneficio de la población de la tercera edad debía estar fundamentada en la participación activa del viejo colombiano en el desarrollo social, económico y político del país

Referencia 5 - Cobertura 0.27%

el Documento CONPES 2793 de 1995, Sobre Envejecimiento y Vejez, donde se plantean los lineamientos de política relativos a la atención al envejecimiento y a la vejez de la población colombiana, y en especial a las necesidades de las personas de mayor edad.

Referencia 6 - Cobertura 0.31%

En 1992, en el décimo aniversario de la Asamblea Mundial sobre el envejecimiento, se aprobó la "Proclamación sobre el Envejecimiento", en la cual se estableció la orientación general para seguir aplicando el Plan de Acción y se proclamó 1999 como el Año Internacional de las Personas de Edad.

Referencia 7 - Cobertura 0.37%

En 1999, la Asamblea General, en seguimiento del Año Internacional de las Personas de Edad, adoptó dos documentos que sintetizaban las políticas para facilitar la transición hacia una sociedad más tolerante: "Marco de Políticas para una Sociedad para todas las Edades" y "Programa de Investigación para el Envejecimiento en el siglo XXI".

Referencia 8 - Cobertura 0.55%

la Asamblea General decidió convocar la "Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento", para abril de 2002, en la ciudad de Madrid. En dicho evento, los países adoptaron el Plan Internacional de Acción 2002, el cual presenta la tendencia del envejecimiento global como un "logro" histórico y no como un problema, como

un "enorme potencial" y no como una "carga"; visión que reflejada en el manejo de las economías, así como en la organización de las sociedades, redundaría positivamente en las personas de edad.

Referencia 9 - Cobertura 0.53%

En el Plan se reconoce por primera vez el potencial de las personas mayores para contribuir al desarrollo de sus sociedades y se compromete a los gobiernos a incluir el envejecimiento en todas las políticas de desarrollo social y económico, especialmente en los programas de reducción de la pobreza. Los temas del Plan cubren tres prioridades: 1) Las personas mayores y el desarrollo, 2) La prolongación de la salud y el bienestar hasta la tercera edad, y 3), los entornos favorables y solidarios.

Referencia 10 - Cobertura 0.29%

el interés expresado durante la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento al suscribir la Estrategia Regional sobre Envejecimiento, aprobada por la Conferencia Regional Intergubernamental sobre envejecimiento en Santiago de Chile, en noviembre de 2003.

Referencia 11 - Cobertura 0.91%

La Universidad Javeriana, a solicitud del Ministerio de la Protección, y a través de un contrato, realizó una revisión exhaustiva del tema y presentó en junio de 2006 el documento "Envejecer en Colombia, Aportes para una Política en Vejez y Envejecimiento", en el que se identificaron algunos escenarios de Política. A finales del mismo año, la Fundación Saldarriaga Concha, a solicitud del Ministerio de la Protección Social, se vincula directamente a este proceso, y a través de la contratación de dos consultoras, hace una revisión de todos los documentos "memoria" de las mesas de trabajo y de las diferentes reuniones realizadas sobre el tema, actualiza el diagnóstico, establece el marco nacional y las diferencias regionales sobre la situación de las personas mayores en Colombia y plantea los aspectos estructurales de la política

Referencia 12 - Cobertura 0.30%

"El envejecimiento es el conjunto de transformaciones y o cambios que aparecen en el individuo a lo largo de la vida: es la consecuencia de la acción del tiempo sobre los seres vivos. Los cambios son bioquímicos, fisiológicos, morfológicos, sociales, psicológicos y funcionales"<sup>1</sup>



Referencia 13 - Cobertura 0.24%

Es progresivo, comienza con el nacimiento y termina con la muerte, evolucionando progresivamente a medida que avanza la vida. En el hombre, cronológica y clínicamente, el envejecimiento empieza desde el nacimiento.

Referencia 14 - Cobertura 0.18%

envejecimiento demográfico, o de las poblaciones, que se traduce en mayor proporción de personas mayores, o mejor aún, en un aumento del promedio de edad de la población.

Referencia 15 - Cobertura 0.39%

El rápido envejecimiento de la población en los países en desarrollo está acompañado de cambios estructurales fundamentales, tales como las modificaciones en la composición familiar, en los patrones de trabajo, en la migración de los jóvenes a la ciudad, en la profundización de los procesos de urbanización y en el mayor ingreso de las personas al mercado laboral

Referencia 16 - Cobertura 0.07%

el envejecimiento conduce a cambios en los patrones de enfermedad

Referencia 17 - Cobertura 0.25%

las personas mayores mantienen su autonomía y continúan laborando después de los 60 años; en general en los países en desarrollo presentan mayor desprotección, por ejemplo, salen del mercado laboral aún antes de la edad de jubilación.

Referencia 18 - Cobertura 0.38%

Los hombres y las mujeres envejecen en forma diferente, en general, las últimas sobreviven más, pero tienen mayores niveles de vulnerabilidad. Pueden estar sometidas a violencia intrafamiliar, a la soledad, a ejercer de cuidadoras y a la imposibilidad de trabajo remunerado, todo lo cual las sume más en la pobreza, la enfermedad y la discapacidad

Referencia 19 - Cobertura 0.09%

la vulnerabilidad de los derechos del grupo, en este caso de las personas mayores.

Referencia 20 - Cobertura 0.80%

En general los derechos humanos son:

Universales, esto es, pertenecen a todo ser humano en cualquier sociedad, sin distinción de sexo, raza, edad, clase social, origen étnico o religioso,  
Imprescriptibles, es decir que no se pierden con el transcurso del tiempo e

Innatos e irrenunciables, dado que las personas nacemos con ellos y que su existencia deriva de la propia naturaleza humana, se constituyen en un mandato constitucional, realizable, en las obligaciones tanto de efecto inmediato como progresivo. Implica el compromiso de todos los estamentos del Estado y de la sociedad civil en garantizar el acceso, la disponibilidad, la aceptabilidad y la calidad de todas las acciones que hagan efectiva la preservación de los mismos.

Referencia 21 - Cobertura 0.32%

De acuerdo a la Organización Mundial de la Salud "El envejecimiento activo es el proceso por el cual se optimizan las oportunidades de bienestar físico, social y mental durante toda la vida, con el objetivo de ampliar la esperanza de vida saludable, la productividad y la calidad de vida en la vejez"

Referencia 22 - Cobertura 0.19%

El envejecimiento es un fenómeno multigeneracional que plantea retos fundamentales a los sistemas de protección social integral y a las políticas de empleo en los países.

Referencia 23 - Cobertura 0.19%

Las políticas públicas orientadas a garantizar un envejecimiento saludable se orientan a promover condiciones que permitan a las personas tener una vida larga y saludable

Referencia 24 - Cobertura 0.48%

El Sistema de la Protección Social se constituye como el conjunto de políticas públicas orientadas a disminuir la vulnerabilidad y a mejorar la calidad de vida de los colombianos, especialmente de los más desprotegidos (Art. 1, Ley 789 de 2002). Utiliza un enfoque centrado en el riesgo social (prevención, mitigación y superación), especialmente en situaciones de crisis, y de acuerdo a la vulnerabilidad específica de cada grupo humano.

Referencia 25 - Cobertura 0.39%

Riesgo. Definido como un evento adverso que puede afectar a la población. Alude específicamente a un hecho (o un conjunto de ellos), potencialmente dañino para los individuos y las familias. La naturaleza de los riesgos para la vejez y el proceso de envejecimiento, debe ser analizada desde la perspectiva de ciclo vital y del contexto socio cultural particular.

Referencia 26 - Cobertura 0.29%

La vulnerabilidad es entendida como una función inversa de la capacidad de los individuos, grupos, hogares y comunidades, de prever, resistir, enfrentar y recuperarse del impacto o efecto de eventos que implican una pérdida de activos materiales e inmateriales.

Referencia 27 - Cobertura 0.25%

La protección como una inversión en capital humano; ayudando a las personas a acceder a servicios básicos, evitando la exclusión social y resistiendo las estrategias de superación que tengan efectos negativos e irreversibles.

Referencia 28 - Cobertura 0.24%

La Protección Social se centra en las causas de la pobreza, proporcionando a los pobres, mayores posibilidades de asumir riesgos y ganar en rentabilidad más que inversión en la informalidad poco eficiente y poco equitativo.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.38%]

Referencia 1 - Cobertura 0.38%

se constituye en el marco que orienta a la nueva concepción de la Protección Social, desde la perspectiva de derechos y no de caridad, bajo la cual el Estado comienza a formular las políticas de población que teniendo carácter universal velen por la protección de los más vulnerables buscando ejercer una justicia distributiva para lograr la equidad.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\POLÍTICA NACIONAL DE ENVEJECIMIENTO Y VEJEZ - § 3 referencias codificadas [ Cobertura 1.00%]

Referencia 1 - Cobertura 0.16%

el Ministerio de la Protección Social, debe llevar a cabo el proceso de definición y desarrollo de la Política Nacional de Envejecimiento y Vejez.

Referencia 2 - Cobertura 0.29%

El país, desde 1948, ha seguido con interés los desarrollos sobre envejecimiento y vejez a nivel internacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas lo abordó en forma indirecta aprobando la Resolución 213 (III) relativa a la Declaración de los Derechos de la Vejez.

Referencia 3 - Cobertura 0.55%

Los derechos humanos expresan una responsabilidad compartida entre diferentes actores sociales, incluido el Estado; evidencian tanto responsabilidades como deberes. La aplicación de los mandatos constitucionales en torno a los derechos humanos exige tanto de los organismos del estado como garantes de derechos, como de la sociedad civil y la familia como corresponsables, el aseguramiento de las condiciones materiales y normativas que garanticen el pleno ejercicio de los mismos en todo el país.

### **Ley 1276 de 2009**

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\Versión original [LEY\_1276\_2009] - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.47%]

#### Referencia 1 - Cobertura 0.47%

La presente ley tiene por objeto la protección a las personas de la tercera edad (o adultos mayores) de los niveles I y II de Sisbén, a través de los Centros Vida

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\Versión original [LEY\_1276\_2009] - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 1.90%]

#### Referencia 1 - Cobertura 0.41%

e modifica la Ley 687 del 15 de agosto de 2001 y se establecen nuevos criterios de atención integral del adulto mayor en los centros vida.

#### Referencia 2 - Cobertura 1.49%

Autorízase a las Asambleas departamentales y a los concejos distritales y municipales 086 para emitir una estampilla, la cual se llamará Estampilla para el bienestar del Adulto Mayor, como recurso de obligatorio recaudo para contribuir a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida para la Tercera Edad, en cada una de sus respectivas entidades territoriales

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\Versión original [LEY\_1276\_2009] - § 4 referencias codificadas [ Cobertura 3.94%]

#### Referencia 1 - Cobertura 1.16%

El Alcalde municipal o distrital será el responsable del desarrollo de los programas que se deriven de la aplicación de los recursos de la estampilla y delegará en la dependencia afín con el manejo de los mismos, la ejecución de los proyectos que componen los Centros Vida y creará todos los sistemas de información que permitan un seguimiento completo a la gestión por estos realizada.

Referencia 2 - Cobertura 0.89%

Los Grupos de Adultos Mayores organizados y acreditados en la entidad territorial serán los encargados de efectuar la veeduría sobre los recursos recaudados por concepto de la estampilla que se establece a través de la presente ley, así como su destinación y el funcionamiento de los Centros Vida

Referencia 3 - Cobertura 1.27%

Con el propósito de racionalizar los costos y mejorar la calidad y cantidad de los servicios ofrecidos, los Centros Vida podrán firmar convenios con las universidades que posean carreras de ciencias de la salud (medicina, enfermería, odontología, nutrición, trabajo social, psicología, terapias, entre otras); carreras como educación física, artística; con el Sena y otros centros de capacitación que se requieran.

Referencia 4 - Cobertura 0.61%

el Centro podrá gestionar ayuda y cooperación internacional en apoyo a la tercera edad y fijar tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del Adulto Mayor, de niveles socioeconómicos más altos

#### **Ordenanza 329 de 2011**

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\ORDENANZA No 329 de 2011 - § 4 referencias codificadas [ Cobertura 1.89%]

Referencia 1 - Cobertura 0.78%

Promoción y garantía de los derechos humanos de las personas mayores

Referencia 2 - Cobertura 0.32%

Protección Social Integral

Referencia 3 - Cobertura 0.27%

Envejecimiento Activo

Referencia 4 - Cobertura 0.52%

Formación del talento humano e investigación

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\ORDENANZA No 329 de 2011 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 1.45%]

Referencia 1 - Cobertura 1.45%

Vigilar el cumplimiento de las normas técnicas y funcionamiento de los hogares geriátricos de Bienestar o de Protección Social

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\ORDENANZA No 329 de 2011 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 5.28%]

Referencia 1 - Cobertura 5.28%

estará en cabeza de la Gobernación Departamental, La Secretaria de Desarrollo Social Departamental y el Consejo Departamental de Políticas Sociales, quienes, de manera concertada con el Consejo Departamental de Personas Mayores del Valle del Cauca, la sociedad civil y las entidades de orden nacional e internacional velarán por la implementación, ejecución, seguimiento, evaluación, cumplimiento y continuidad de sus políticas estrategias y disposiciones.

### **Ordenanza 357 de 2012**

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\ORDENANZA 357 de 2012 - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 11.72%]

Referencia 1 - Cobertura 8.37%

Emítase la estampilla para el bienestar del adulto mayor como recurso de obligatorio recaudo a través de la Secretaría de Hacienda y la Tesorería General del Departamento del Valle del Cauca, hasta por la suma de Cien Mil Millones de Pesos (\$100.000.000.000.00) a precios constantes del año 2012; la que se destinará a la construcción, instalación, adecuación, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los centros de bienestar del anciano y centro vida para la Tercera edad, en el Departamento del Valle del Cauca, conforme a los términos establecidos por la Ley.

Referencia 2 - Cobertura 3.35%

El producto de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla, se distribuirá de la siguiente manera: Mínimo 70% para la financiación de los Centros Vida y 30% para la dotación y funcionamientos de los Centros de Bienestar del Anciano.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\ORDENANZA 357 de 2012 - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 13.68%]

Referencia 1 - Cobertura 8.52%

La Secretaría de Desarrollo Social del Departamento asumirá las funciones correspondientes a la distribución de los recursos, la interventoría de su inversión, la

vigilancia de la prestación de los servicios a la población del Adulto Mayor de los Centros Vida y Bienestar del Anciano que reciba recursos de la Estampilla, la verificación de gratuidad de los Servicios a la Población al Adulto Mayor de los niveles 1 y 2 del Sisbén de los Centros Vida y la regulación de las tarifas mínimas cuando la situación socioeconómica del Adulto Mayor así lo permita y previa reglamentación realizada por el Señor Gobernador.

Referencia 2 - Cobertura 5.17%

La Secretaría de Hacienda Departamental efectuara la proyección de los ingresos en cada vigencia por concepto de la Estampilla para el Bienestar del Adulto Mayor e informará a la Secretaría de Desarrollo Social sobre su ejecución para asignar los recursos a los Centro Vida y Centros del Adulto Mayor, según la población 1 y 2 del Sisbén que atiendan y presten sus servicios.

### **Resolución 1378 de 2015**

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\r msp 1378 2015 colombiano oro - § 3 referencias codificadas [ Cobertura 8.05%]

Referencia 1 - Cobertura 0.53%

Por la cual se establecen disposiciones para la atención en salud y protección social del adulto mayor y para la conmemoración del “Día del Colombiano de Oro”.

Referencia 2 - Cobertura 1.62%

mediante la Ley 1091 de 2006, se reconoce como “Colombiano de Oro” a la persona colombiana mayor de sesenta y cinco (65) años, residente en el país, debidamente acreditada mediante una tarjeta especial expedida por la Registraduría Nacional del Estado Civil (RNEC), para garantizar, entre otros, su derecho a acceder al Sistema General de Seguridad Social en Salud y ser atendido de manera preferencial, ágil y oportuna en las diferentes instituciones, tanto públicas como privadas

Referencia 3 - Cobertura 5.90%

se sujetarán a los principios del artículo 153 de la Ley 100 de 1993, modificado por el artículo 3o de la Ley 1438 de 2011, la Ley 1751 de 2015 y los siguientes:

3.1. Universalidad. Se garantiza la protección a la población adulta mayor, sin discriminación alguna.

3.2. Equidad en salud. Se aplicará a toda la población adulta mayor, sin distinción de sexo, grupo étnico o condición social.

3.3. Dignidad. Es el respeto al que se hace acreedor todo ser humano por el hecho de serlo, independiente de su género, edad o condición de salud física o mental o situación socioeconómica.

3.4. Solidaridad intergeneracional. Promueve las interrelaciones entre personas mayores, jóvenes, niños, favoreciendo el apoyo recíproco, un trato digno, respetuoso y una imagen positiva de la vejez.

3.5. Justicia Social Distributiva. Hace referencia a los máximos beneficios al mayor número de personas adultas mayores, beneficiando a los que tienen menos ventajas.

3.6. Participación social. Refiere a las acciones individuales y colectivas que pretenden promover para lograr transformaciones sociales, realizadas por las personas adultas mayores a nivel individual y colectivo, para garantizar su derecho a la salud y la protección y asistencia social frente a los riesgos que los aquejan.

3.7. Enfoque diferencial. De conformidad con el artículo 3o, numeral 3.6, de la Ley 1438 de 2011, hace referencia al reconocimiento de que “(...) hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, raza, etnia, condición de discapacidad y víctimas de la violencia, para las cuales el sistema general de seguridad social en salud ofrecerá especiales garantías y esfuerzos encaminados a la eliminación de las situaciones de discriminación y marginación”.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\r\_msp\_1378\_2015 colombiano oro - § 1 referencia codificada [ Cobertura 1.15%]

Referencia 1 - Cobertura 1.15%

Que este Ministerio expidió la Resolución 1841 de 2013 en cumplimiento con lo dispuesto en la Ley 1438 de 2011, adoptando el Plan Decenal de Salud Pública, que en la dimensión transversal de envejecimiento y vejez incorporó metas, estrategias y acciones con el propósito de propiciar e incidir en el mejoramiento de las personas adultas mayores.

- Elementos internos\PP Envejecimiento y Vejez\r\_msp\_1378\_2015 colombiano oro - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 1.64%]

Referencia 1 - Cobertura 1.26%

El modelo de atención de las EAPB deberá evidenciar acciones para la atención preferencial, ágil y oportuna de la persona adulta mayor, sin perjuicio de los derechos preferentes que les asiste a los niños, las niñas y adolescentes, con el fin de garantizar la gestión integral del riesgo en salud, en el marco de los principios a que refiere el artículo 3o de la presente resolución



Referencia 2 - Cobertura 0.38%

Los prestadores de servicios de salud garantizarán un trato preferencial y humanizado a la persona adulta mayor

11.8 Anexo: codificación de los documentos de las políticas de protección social analizadas

### **CONPES 100 de 2006**

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 100 de 2006 - § 12 references coded [ 2.80% Coverage]

Reference 1 - 0.41% Coverage

Los impactos sobre la distribución del ingreso a través de los resultados de la focalización del gasto social y la progresividad de los subsidios, durante los últimos diez años, muestran mejoras importantes en algunos sectores como salud y educación primaria; sin embargo, otros sectores como servicios públicos domiciliarios y vivienda, se rezagaron en el período 1992-2003

Reference 2 - 0.19% Coverage

en el período 2003-2006 el gobierno nacional ha implementado estrategias para mejorar la focalización y revertir la tendencia en los sectores de capacitación y educación superior

Reference 3 - 0.31% Coverage

para focalizar programas dirigidos a poblaciones especiales es necesario avanzar hacia implementación de sistemas de registro de población especial con accesibilidad de los diferentes niveles de gobierno, para facilitar la ejecución de los procesos de focalización a nivel territorial

Reference 4 - 0.20% Coverage

los resultados de este programa en materia de focalización son satisfactorios en términos de pobreza (cerca del 75% de los beneficiarios pertenecen a los dos primeros niveles de SISBEN).

Reference 5 - 0.50% Coverage

Para ilustrar mejor la relevancia de los costos con el fin de evaluar la selección o pertinencia de los criterios de focalización de los programas sociales, el DNP realizó algunas estimaciones preliminares sobre estudios de caso que buscan aproximarse al valor de los costos y su participación dentro de los costos totales. No obstante, estos resultados no pueden generalizarse porque que no existe representatividad en el número de programas y municipios evaluados.

Reference 6 - 0.49% Coverage

los responsables de política nunca tienen información perfecta y completa sobre quiénes son potenciales beneficiarios y cuál es la magnitud de las carencias de cada individuo. Los instrumentos de focalización como el SISBEN y la Estratificación se actualizan para mejorar los problemas de información en la identificación de potenciales beneficiarios, pero a pesar de esos esfuerzos no es posible reducir los problemas de información en un ciento por ciento.

Reference 7 - 0.11% Coverage

Ampliar la concepción de la focalización como un proceso y no únicamente como el uso de un instrumento.

Reference 8 - 0.12% Coverage

Avanzar hacia la implementación de una estrategia de focalización basada en la familia como sujeto de intervención

Reference 9 - 0.13% Coverage

Aportar criterios para evaluar la elección entre distintos instrumentos de focalización y sus posibles combinaciones

Reference 10 - 0.12% Coverage

Identificar la importancia de la definición de las condiciones de entrada y salida de los programas sociales.

Reference 11 - 0.15% Coverage

Resaltar la relevancia de los sistemas de información como herramientas para mejorar la focalización y distribución del gasto social.

Reference 12 - 0.08% Coverage

Mejorar el control de los instrumentos y penalizar su uso inapropiado.

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 100 de 2006 - § 2 references coded [1.19% Coverage]

#### Reference 1 - 0.58% Coverage

La evaluación de la pertinencia de criterios de focalización no solo debe buscar una coherencia entre la herramienta y el objetivo del programa, también es necesario tener en cuenta que cada tipo de criterio de focalización está asociado a una relación de costoefectividad. La focalización entraña un costo y a medida que se quiere profundizar en variables más detalladas se hace más costoso. También, existen instrumentos más costosos que otros, cuyo uso se justifica dependiendo del tamaño del monto de gasto que se va a invertir en el programa

#### Reference 2 - 0.62% Coverage

Durante los últimos 3 años, el DNP realizó la implementación de un nuevo índice SISBEN que no sólo actualizó técnicamente el indicador, sino también transformó los procesos que permiten la captura y el flujo de información del instrumento desde el nivel local hasta el nivel nacional. De esta forma, el país cuenta con un instrumento de focalización individual que le permite contar con una base de datos consolidada de potenciales beneficiarios, que facilita la consulta y su utilización por parte de los responsables de los programas sociales, del orden nacional y territorial.

- [Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 100 de 2006 - § 5 references coded \[4.67% Coverage\]](#)

#### Reference 1 - 0.82% Coverage

instituciones del orden nacional como el Ministerio de la Protección Social, están en proceso desarrollo e implementación del Registro Único de Afiliados (RUAFA) y el Sistema Integrado de Información de Protección Social (SIIPS). El primero tiene como objetivo conformar la base de datos del Sistema de Registro Único de Afiliados a la Protección Social a partir de los registros individuales de la población afiliada en salud, pensiones, riesgos profesionales, programas de asistencia social y construir los módulos de nacimientos, defunciones y registro de extranjeros; y el segundo, es un sistema cuyo propósito es integrar diferentes subsistemas, bases de datos y fuentes de información, que faciliten la dirección y gestión del sector de la Protección Social.

#### Reference 2 - 0.36% Coverage

Mantener la estrategia de focalización de los servicios sociales y del gasto público social por cuanto ha demostrado ser un camino eficaz para avanzar hacia la universalización en el acceso de los servicios sociales básicos, en tanto da prioridad a la población más pobre y vulnerable que no tiene acceso, dentro de un marco fiscal sano.

#### Reference 3 - 1.28% Coverage

Solicitar a los Ministerios, entidades descentralizadas adscritas y entidades territoriales:

- Revisar y ajustar los procesos de identificación, selección de beneficiarios y asignación de recursos de los programas sociales existentes que tiene a su cargo, de acuerdo con los lineamientos generales para la focalización del gasto público social, señalados en el presente documento, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación.
- Avanzar en la sistematización de los registros únicos de beneficiarios de los programas sociales y promover la difusión de esa información en los respectivos medios de comunicación de cada entidad.
- Avanzar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Comité Intersectorial de políticas y gestión de la información para la Administración Pública, en la implementación de estándares técnicos que permitan que los sistemas únicos de beneficiarios de los diferentes programas sociales sean interoperables y así, facilitar el monitoreo de los procesos de selección y asignación de subsidios de gasto social y el seguimiento de los beneficiarios.
- Publicar los registros administrativos de beneficiarios de los programas sociales.

#### Reference 4 - 0.39% Coverage

Solicitar al Departamento Nacional de Planeación y al DANE:

- Evaluar las metodologías de los instrumentos de focalización de su competencia e implementar acciones que garanticen su actualización y su aplicación y administración transparente.
- Evaluar y recomendar acciones que orienten el uso adecuado de los instrumentos de focalización de su competencia.

#### Reference 5 - 1.82% Coverage

Solicitar al Departamento Nacional de Planeación:

- Realizar, como presidente del Comité Intersectorial de políticas y gestión de la información para la Administración Pública,<sup>22</sup> las acciones necesarias para posibilitar que las inversiones en tecnología de información y comunicaciones – TICs- de los Ministerios del sector social, entidades descentralizadas adscritas, cumplan con: (i) una adecuada gestión de información en estándares y complementariedad; (ii) políticas para la producción, el tratamiento, el intercambio y el uso de la información; (iii) soluciones para el mejoramiento de los procesos y calidad de la información; (iv) la estandarización e integración de los sistemas de información para la identificación, selección, asignación y seguimiento de los beneficiarios de los recursos del gasto social.

□ Adelantar los estudios para avanzar conceptual, técnica y operativa para diseñar instrumentos de focalización asociados a la valoración de las condiciones de vulnerabilidad de la población.

□ Diseñar una estrategia de acompañamiento a los Ministerios, entidades adscritas y entidades territoriales para generar procesos de comprensión y aplicación de  
22 Comité Intersectorial de políticas y gestión de la información para la Administración Pública. Acta del 11 de octubre de 2005.

25

los lineamientos generales de focalización y el diseño o ajuste de los procesos de focalización actualmente vigentes.

□ Diseñar, en los próximos seis meses, un marco regulatorio que defina los mecanismos de control para la implementación y actualización del instrumento de focalización individual e incluya sanciones para la actualización y uso inadecuado de ese instrumento.

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 100 de 2006 - § 11 references coded [ 5.07% Coverage]

#### Reference 1 - 0.09% Coverage

El objetivo fundamental es mejorar la equidad en la asignación y la efectividad del gasto

#### Reference 2 - 0.30% Coverage

La focalización es una estrategia que involucra distintos momentos, los cuales resultan relevantes al momento de evaluar y mejorar los resultados que alcanzan los programas sociales. Los tres momentos que se distinguen son: (i) identificación; (ii) selección; y (iii) asignación.

#### Reference 3 - 0.18% Coverage

El uso predominante del SISBEN no responde a un análisis conceptual y práctico de su utilidad lo cual es evidente especialmente en programas con subsidios a la oferta.

#### Reference 4 - 0.61% Coverage

En la selección de criterios de focalización algunos programas sociales incluyen criterios que no están definidos, conduciendo a los ejecutores de los programas a utilizar variables que son fácilmente verificables y consistentes “desde su punto de vista,” con la definición propuesta desde el diseño del programa. En consecuencia, es posible que, en la operatividad, el programa se aleje de alcanzar la población

objetivo propuesta o, por el contrario, alcance los resultados esperados aplicando el sentido común, lo que invalida la definición incluida en el diseño.

Reference 5 - 0.51% Coverage

El análisis de casos muestra que los diseñadores y responsables de programas sociales desconocen que para la elección de los criterios de focalización es importante buscar una coherencia conceptual entre los criterios de focalización y el objetivo del programa social. En la medida en que detrás de cada programa hay una definición de pobreza que se pretende atacar, la elección de una herramienta de focalización debe buscar consistencia conceptual con esa definición de pobreza.

Reference 6 - 0.82% Coverage

En el país, instrumentos como el SISBEN14, diseñados especialmente para focalizar el gasto social, generan economías de escala al reducir considerablemente los costos administrativos y de incentivos que enfrentan los programas sociales que demandan un instrumento de focalización individual. La institución que implementa y administra del SISBEN asume los costos de recolección y verificación de la información que se utiliza para calcular el índice; éste último ordena a los hogares en función de sus condiciones de vida. Los responsables de la operación de los programas sociales son usuarios de la información generada por el sistema, y en la medida en que un mayor número de programas utilice dicha información, la relación costo - beneficio del sistema es mayor.

Reference 7 - 0.69% Coverage

Este momento de la focalización se concentra en la elección del criterio de corte que define la condición de entrada o salida a un programa. Para una adecuada focalización, la definición de condiciones de salida es tan importante como las condiciones de entrada. Si no existen unas condiciones claras de salida, la actitud del individuo beneficiario del programa social es pasiva. Solo se estimula la acumulación de activos físicos y humanos mediante los programas sociales cuando hay criterios de salida que permiten que el individuo sea capaz de planificar su proceso de acumulación. La caducidad del programa social incentiva la acumulación.

Reference 8 - 0.19% Coverage

El análisis de los casos de programas sociales muestra que, casi en su totalidad, el diseño de procesos de focalización carece de la definición explícita de condiciones de salida

Reference 9 - 0.53% Coverage

el hecho de que la condición de salida sea análoga a la condición de entrada, genera dificultades que surgen por la actualización del índice, la reclasificación por el nuevo índice en este caso implica la exclusión de un grupo poblacional. Este punto es problemático porque no siempre los índices de la naturaleza del SISBEN son comparables en el tiempo. El grupo excluido estaría determinado en alguna proporción por el efecto “índice” y no necesariamente por una mejoría en sus condiciones de vida.

Reference 10 - 0.43% Coverage

La política social tendrá mayor éxito en estimular la acumulación de activos físicos y humanos en la medida que aproveche los vínculos de solidaridad entre los miembros de una familia y los canalice hacia un proceso de acumulación sostenido. Bajo esta perspectiva la definición de condiciones de entrada y salida de los programas sociales deberá ser capaz de convertir la familia como sujeto de intervención

Reference 11 - 0.71% Coverage

Estos esfuerzos en materia de información, todavía no son suficientes y el país necesita avanzar en dos direcciones: (i) sistematización los registros administrativos de los programas; y (ii) avanzar hacia el diseño e implementación de sistemas de información que articulen los registros administrativos de los diferentes programas sociales y la información generada por los instrumentos de focalización. Un sistema de información de estas características permitirá la identificación, selección y diagnóstico de los beneficiarios, ampliando el campo de acción de la focalización desde una perspectiva basada en individuos hacia una basada en la familia.

- **CONPES 102 de 2006**

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 102 de 2006\_RTF - § 7 references coded [4.95% Coverage]

Reference 1 - 0.76% Coverage

Acorde con la reducción de la pobreza, en las décadas de los ochenta y noventa, el país obtuvo progresos notables en las tasas de asistencia y graduación de educación primaria y secundaria, acceso a la seguridad social en salud, disminución del desempleo y mortalidad infantil, cobertura en infraestructura básica (acueducto y alcantarillado) y aumento de la esperanza de vida. Junto al crecimiento económico, el progreso logrado puede ser atribuido a las

Reference 2 - 0.39% Coverage

Además del mejoramiento en el acceso a servicios sociales, el país ha experimentado mejoras en la focalización del gasto público, a través de la aplicación, actualización y consolidación del Nuevo Sisbén en todas las regiones del país.

Reference 3 - 0.49% Coverage

Aunque el favorable crecimiento económico y los logros de la política social entre 2002 y 2006 han contribuido a la disminución de los niveles de pobreza y pobreza extrema en el país, las cifras son aún muy altas: cerca de 22 millones de colombianos son pobres y 6,6 de ellos viven en pobreza extrema

Reference 4 - 0.61% Coverage

El objetivo central de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es apoyar a las familias que viven en pobreza extrema a superar su situación y mejorar su calidad de vida, a través del trabajo conjunto entre las familias y el Gobierno. Con este propósito, la Red espera atender a un millón quinientas mil familias en condición de extrema pobreza entre 2007 y 2010

Reference 5 - 1.17% Coverage

Entre los objetivos específicos se encuentra:

- i) Priorizar e incorporar a las familias beneficiarias a la oferta pública de servicios sociales
- ii) Adecuar la oferta de programas sociales a la demanda de las familias
- iii) Incentivar logros en la formación y acumulación de capital humano en los hogares
- iv) Apoyar a las familias en la construcción de una nueva perspectiva de vida que les permita ser agentes activos de su propio desarrollo
- v) Romper ciclos de pobreza y estabilizar socioeconómicamente a la población en pobreza extrema
- vi) La Red es una herramienta adicional para la atención y seguimiento a la población desplazada, que contribuirá a la estabilización socioeconómica de esta población.

Reference 6 - 0.82% Coverage

Para cumplir con los anteriores objetivos se buscará vincular organizaciones de la sociedad civil en los niveles nacional y territorial, como medios de comunicación, iglesia, academia, cámaras de comercio, veedurías, fundaciones y/o juntas de acción comunal (según sea el caso), con los gobiernos y entidades responsables de la Red, para lo cual se podrán convocar Mesas de Concertación para la superación de la Extrema Pobreza, conformadas por representantes de dichas instituciones.

Reference 7 - 0.69% Coverage



El objetivo de dicha instancia será lograr una mayor eficiencia en la ejecución de los programas, institucionalizar la participación de la ciudadanía y lograr la transparencia requerida. Las Mesas servirán también para realizar acuerdos de gestión con los municipios en la definición de metas y planes de acción, con el fin de hacer visible los compromisos en cada localidad y posteriormente medir sus resultados.

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 102 de 2006 RTF - § 10 references coded [ 10.69% Coverage]

Reference 1 - 0.61% Coverage

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza se constituye en un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que le permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, con el objeto de atacar, de manera integral, las diferentes dimensiones de la pobreza y hacer posible su superación.

Reference 2 - 1.69% Coverage

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza es un sistema de protección social para las familias en extrema pobreza, basado en un modelo de gestión que le permita el acceso preferente a la oferta de servicios sociales del Estado, para:

i) Asistir a las familias en extrema pobreza, mediante la articulación de oferta pertinente, ii) Incentivar logros en formación y acumulación de capital humano en los hogares

(nutrición, educación, salud, capacitación laboral, enganche laboral o emprendimiento). iii) Permitir a futuro oportunidades mayores para la generación autónoma de ingresos, iv) Realizar seguimiento y posibilitar el progreso de las familias v) Focalizar la inversión y oferta complementaria (vivienda), para mejorar las condiciones

de vida presente y futura (dinámica familiar) y canalizar de la demanda a hacia otros programas (justicia, bancarización - Banca de las Oportunidades) vi) Articular programas y servicios y focalizar sus recursos hacia la población en pobreza extrema.

Reference 3 - 1.53% Coverage

Las familias participantes recibirán acompañamiento de gestores sociales, quienes apoyarán la vinculación preferente a la oferta de servicios del Estado, apoyarán a las familias en la construcción de un plan de vida y verificarán el cumplimiento de compromisos de las familias (la intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente). La intensidad y frecuencia del acompañamiento será decreciente, hasta

por un máximo de 5 años. Después de este período, las familias continuarán recibiendo algunos servicios del Estado (Sistema de Protección Social), pero el acceso no será preferente. Los gestores sociales trabajarán con las familias para que, antes de los 5 años, puedan cumplir con las condiciones mínimas, logrando superar la pobreza extrema. Así mismo, recogerán información del cumplimiento de las condiciones mínimas y con esta información alimentarán el sistema de información de la Red.

#### Reference 4 - 1.01% Coverage

Las familias beneficiarias con mayor tiempo de vinculación al Programa Familias en Acción, que cumplan con los requisitos, harán la transición al entrar a la Red de acuerdo con el esquema que se defina para tal fin. Para estas familias el subsidio será condicionado al cumplimiento de las condiciones pertinentes a:

La continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo)

La acumulación de otros activos (ahorro)

La incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.

#### Reference 5 - 0.72% Coverage

Las familias que sean incorporadas en la Red por primera vez lo harán de forma voluntaria a través del Programa Familias en Acción y permanecerán en ésta en la medida en que:

Mantengan la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere.

Cumplan con las condiciones de acumulación de otros activos (ahorro)

La incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.

#### Reference 6 - 3.10% Coverage

La generación de información oportuna y de calidad, así como la disponibilidad y amplio acceso a la misma es un aspecto central para el éxito de los objetivos de la Red. Por esta razón se hace necesario contar con un completo y oportuno sistema de información y con mecanismos de seguimiento, evaluación y rendición de cuentas con los cuales, de un lado se de soporte la gestión, se facilite la coordinación entre los responsables y se promueva el cumplimiento de los objetivos de la Red; y de otro, se garantice el control de la ciudadanía sobre los recursos asignados y sus resultados.

a. Sistema de información y seguimiento:

Para resolver los problemas de baja oportunidad, mala calidad, disponibilidad y acceso público a la información, se implementará el Sistema de Información, Sistema de Información, seguimiento y evaluación del modelo de gestión de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza - SISRED. Dicho instrumento, deberá superar las limitaciones asociadas con la recopilación y administración de datos sobre las características socioeconómicas de los beneficiarios, y la falta de comunicación entre los sistemas de información de los programas y entidades que harán parte del Red. La información base para alimentar el SISRED que a la vez servirá como mecanismo de identificación de los beneficiarios será la ficha familia, en la cual se recogerá información detallada sobre las familias con un código único y sus miembros en relación con el estado de cumplimiento de las condiciones mínimas.

Para lograr lo anterior, el DNP coordinará con Acción Social y el Ministerio de Protección Social el diseño e implementación de un sistema basado en Web, que responda al modelo de gestión de la Red y que permita monitorear a las familias e individuos beneficiarios de la Red desde su vinculación hasta el cumplimiento de las condiciones de egreso.

Reference 7 - 0.21% Coverage

La plataforma tecnológica del sistema debe contar con herramientas diferenciadas de captura y análisis de la información

Reference 8 - 0.51% Coverage

El SISRED se integrará a la plataforma del SISPRO (Programa de Inventario y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública), el RUAF (Sistema Único de Afiliados) y el SISBEN, pues es necesaria la retroalimentación de los tres sistemas tiene como objetivo almacenar la información de programas sociales.

Reference 9 - 0.90% Coverage

Las evaluaciones de impacto buscan determinar el efecto en las condiciones de los beneficiarios debido a la participación en el programa, aislando otros posibles factores que incidan sobre la población. Con ellas se buscará, además, establecer la relevancia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad de la Red, y contar con evidencia para tomar decisiones de política en la asignación del gasto y el mejoramiento de los procesos y programas asociados. Por esta razón, la Red será objeto de evaluación de impacto y de procesos entre otras.

Reference 10 - 0.41% Coverage

se implementará un módulo de calidad de vida en la Encuesta Continua de Hogares del DAÑE, que alimente el sistema de seguimiento de la Red y que permita evaluar

y medir los impactos y avances en materia de calidad de vida de la población beneficiarla.

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 102 de 2006\_RTF - § 11 references coded [12.94% Coverage]

Reference 1 - 1.08% Coverage

La participación y apropiación de los entes territoriales es uno de los ejes principales de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza. Los municipios y departamentos participarán de manera voluntaria en la Red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y garantías de acceso a los servicios de educación y salud, y de condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de las condiciones mínimas definidas para las familias. Las autoridades locales como la Iglesia, el Ejército Nacional, etc., así como ONG's podrán apoyar la implementación y operación de la Red en los territorios del país.

Reference 2 - 0.55% Coverage

Selección de entes territoriales: los departamentos, municipios y/o autoridades locales participarán de manera voluntaria en la Red sujetos a la suscripción de acuerdos que incluyan el cumplimiento de condiciones de entrada y las condiciones mínimas orientadas a apoyar el logro de los mínimos definidos para las familias.

Reference 3 - 0.36% Coverage

Selección de zonas al interior de los municipios: junto con las autoridades municipales, el DNP identificará las áreas más afectadas por la extrema pobreza en las cuales se realizará la selección de beneficiarios.

Reference 4 - 0.67% Coverage

Selección definitiva de beneficiarios: La selección definitiva de los usuarios se hará mediante el levantamiento de una ficha familiar<sup>12</sup> en que se consigne los porcentajes de cumplimiento de los criterios de la Red en cada una de las nueve dimensiones que lo integran. La obligación de firmar un acta de aceptación y compromiso para participar en la Red equivale a un instrumento de autofocalización.

Reference 5 - 1.54% Coverage

Solicitar a Acción Social:

Realizar conjuntamente con el DNP y el MPS, el ajuste del Programa Familias en Acción, revisando el esquema de subsidios y su encadenamiento con procesos complementarios de formación de capital humano, teniendo en cuenta la evaluación

de impacto del programa y adecuando los incentivos y condicionamientos a las familias hacia la continuidad en procesos de formación de capital humano y generación de ingreso.

Conformar y poner en ejecución el Comité Coordinador de la Red

Cumplir las funciones de secretaría técnica del Comité Coordinador de la Red

Poner en ejecución el Sistema de Información de la Red, con la asesoría y apoyo técnico del DNP

Ejecutar, en coordinación con las demás entidades, la prueba piloto del modelo de gestión de la Red

Diseñar, conjuntamente con el DNP, la expansión del Programa Familias en Acción y la metodología de focalización de la población beneficiaria de la Red.

#### Reference 6 - 4.16% Coverage

Encargar al Departamento Nacional de Planeación:

Apoyar la conformación y operación del comité de coordinación con el apoyo de la MERPD para dirigir y realizar el diseño, prueba piloto, seguimiento y evaluación operativa de la Red y su modelo de gestión, y elaborar el Reglamento Operativo de la Red, con la participación de las entidades involucradas

Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, un mecanismo presupuestal de priorización de recursos que permita garantizar el acceso preferente de las familias beneficiarias a la Red, de conformidad con el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Coordinar con el apoyo de la MERPD el diseño de mecanismos para generar incentivos de egreso con el objeto de potenciar las capacidades de las familias beneficiarias, de acuerdo con el plan de vida y del cumplimiento de las condiciones mínimas. Entre los principales mecanismos que se estudiarán serán los créditos para educación superior, vivienda y microcrédito, y desde que inicie la Red se incentivará el ahorro.

Coordinar con el apoyo de la MERPD y Acción Social el diseño de programas productivos y de generación de ingresos en áreas urbanas y rurales que aseguren la sostenibilidad económica de las familias en el largo plazo.

- Diseñar a través de la Dirección de Evaluación de Políticas Públicas la evaluación de <sup>[1]</sup><sub>SEP</sub> impacto, resultados y gestión de manera que, como mínimo, se incluya:

La metodología

La frecuencia de la evaluación

Los requerimientos de información

¿Cómo se va a levantar la información?, en particular para la evaluación de gestión

El diseño de las evaluaciones debe estar listo en diciembre de 2006, los resultados de la evaluación del piloto debe estar en Agosto de 2007 y los resultados de la evaluación de impacto deben estar listos en Diciembre de 2008.

Solicitar a los organismos internacionales asistencia técnica y financiera en el diseño y operación de la Red

Coordinar con el apoyo de Acción Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el diseño de programas y estrategias para la generación de ingresos y habitabilidad, que permitan el cumplimiento de las condiciones mínimas. Diseñar, en coordinación con Acción Social, un mecanismo para la identificación de la población desplazada diferenciándola de la población en pobreza extrema. Este mecanismo deberá permitir también el acceso preferente de la población desplazada a la Red.

#### Reference 7 - 2.04% Coverage

Encargar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y al Servicio Nacional de Aprendizaje:

Suscribir, con Acción Social, los convenios administrativos requeridos para la definición de compromisos y metas que garanticen el acceso preferente de la población beneficiaria de la Red a sus programas, conforme al Reglamento Operativo de la Red

Integrarse a la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza, participando en el Consejo Directivo y en el Comité Coordinador y desarrollando la gestión necesaria a su interior para garantizar su participación efectiva.

Asignar en el Comité Coordinador de la Red un funcionario gerente de meta responsable de la gestión institucional al interior de la respectiva entidad

Priorizar y ejecutar en la ampliación de cobertura de sus programas, el acceso preferente a la población beneficiarla de la Red

Definir metas anuales de cobertura y atención a la población objeto de la Red, para cada uno de los programas que la conforman, hacer seguimiento y publicar los resultados.

#### Reference 8 - 0.80% Coverage

Encargar al Ministerio de la Protección Social:

Presidir el Consejo Directivo de la Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza

Realizar las acciones requeridas para la armonización normativa y articulación del Subsidio Familiar administrado por las Cajas de Compensación Familiar al modelo de gestión de la Red.

Realizar las acciones requeridas para la articulación e interoperabilidad del Sistema de información para la gestión de la Red, el RUAF, el SISPRO y el SISBEN.

Reference 9 - 1.14% Coverage

Solicitar al SENA:

Garantizar el acceso a los centros de servicio públicos de empleo en los municipios atendidos por la Red en un plazo no mayor a dos años.

Adecuar su oferta programática de formación a los requerimientos de las familias vinculadas a la Red, con el objetivo de posibilitar la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere y la incorporación a procesos de micro- emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral.

Fortalecer los programas Jóvenes en Acción y Jóvenes rurales para que sea el principal instrumento de atención a la población beneficiarla de la Red en materia de formación de capital humano y formación para el trabajo.

Reference 10 - 0.21% Coverage

Encargar al DAÑE:

- Incluir en la Encuesta Continua de Hogares un módulo de calidad de vida que permita hacer seguimiento a la Red

Reference 11 - 0.39% Coverage

Encargar a la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer:

- Coordinar el proceso de concertación con las entidades públicas para que se incorpore la dimensión de género, principalmente en la dimensión de Dinámica Familiar

- Files\PP Estrategia Red Unidos\Conpes 102 de 2006\_RTF - § 15 references coded [ 16.85% Coverage]

Reference 1 - 1.13% Coverage

la Red de Protección para la Reducción de la Extrema Pobreza (Red) que busca promover la incorporación efectiva de los hogares más pobres a las redes sociales del Estado y asegurar la superación de su condición, a través de: i) integrar la oferta de servicios sociales para hacerlos coincidir alrededor de la familia de manera simultánea, ii) brindar, transitoriamente, acompañamiento familiar y acceso preferente para asegurar que los recursos e intervenciones permitan superar condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas, y iii) generar un marco de corresponsabilidad con los usuarios para que las familias se comprometan con la superación de su situación.

Reference 2 - 0.21% Coverage

con ésta se busca asegurar el cumplimiento de los objetivos del Milenio y las metas planteadas en la Visión de Colombia 2019.

Reference 3 - 1.41% Coverage

A partir de la década de los noventa, las estimaciones disponibles indican que la pobreza es contracíclica. Entre 1991-1995 el crecimiento anual se mantuvo en 4% promedio y la pobreza cayó a un ritmo similar al del crecimiento. Desde 1996, la economía comenzó a desacelerarse y, en 1998 y 1999 el PIB cayó 0,57% y 4,2%, respectivamente, evidenciando la más grave recesión de los últimos setenta años. Durante ese período, la pobreza creció 7 puntos porcentuales, mostrando un retroceso de diez años de logros sociales, al pasar de 49,9% a 57,5% de la población entre 1995 y 1999. Entre 2000 y 2002 la pobreza aumentó 2 puntos y, a partir de ese año, cayó 7,8 puntos porcentuales, alcanzando el nivel más bajo desde que se cuenta con cifras comparables. Esto coincide con una recuperación del crecimiento económico a niveles cercanos al promedio histórico

Reference 4 - 0.92% Coverage

en las décadas de los ochenta y noventa, el país obtuvo progresos notables en las tasas de asistencia y graduación de educación primaria y secundaria, acceso a la seguridad social en salud, disminución del desempleo y mortalidad infantil, cobertura en infraestructura básica (acueducto y alcantarillado) y aumento de la esperanza de vida. Junto al crecimiento económico, el progreso logrado puede ser atribuido a las

1 Estimaciones de población basadas en el Censo de 1993.  
políticas sociales progresivas aplicadas durante las últimas dos décadas

Reference 5 - 0.89% Coverage

Adicionalmente, en 2005, el documento Conpes Social 91, elevó a política estatal el compromiso del país para cumplir con las metas y objetivos acordados en la Cumbre del Milenio. En este mismo año, como parte del ejercicio de planeación a largo plazo, Visión Colombia 2019, se definió como uno de los objetivos del país a 15 años la construcción de una sociedad más igualitaria con metas concretas a 2010 y 2019, dentro de las cuales se espera para 2019 tener plena cobertura en salud, educación básica y media, agua potable y saneamiento

Reference 6 - 0.83% Coverage

En desarrollo de lo anterior, en 2006, el Conpes 3400 estableció como parte de la política social del gobierno, la meta de estabilizar socio-económicamente a toda la población desplazada, lo cual implica ejecutar acciones para restituir sus derechos vulnerados y lograr un acceso preferente a servicios de educación, salud, generación



de ingresos, vivienda y tierra. Por esta razón, esta población es objeto de la atención integral de la Red y será parte fundamental de la población beneficiaria.

#### Reference 7 - 0.96% Coverage

Lo anterior indica que a pesar de que la economía está creciendo y generando riqueza, una buena parte de la población sigue estando por fuera de estos beneficios, bien porque el crecimiento y el gasto no son lo suficientemente pro-pobres, o bien porque la pobreza extrema es persistente como consecuencia de "trampas de pobreza" en las que se encuentran inmersas las familias en extrema vulnerabilidad (Nuñez y Cuesta, 2006). En consecuencia, pese a los esfuerzos realizados y los logros alcanzados, no se ha atacado de manera integral las múltiples dimensiones de la pobreza.

#### Reference 8 - 1.12% Coverage

La experiencia señala que los pobres, y en particular los pobres extremos no son capaces de romper estas trampas con sus propios esfuerzos (Smith, 2005). Por su escasa vinculación con las redes de apoyo, en general no acceden a los beneficios dispuestos de manera prioritaria para ellos, incluso a aquellos que les pueden permitir suplementar o incrementar ingresos.

Igualmente, diferentes estudios señalan las limitaciones de los enfoques de asistencia social de carácter sectorial y desde la perspectiva de grupos poblacionales -infancia, jóvenes, madres cabeza de hogar, etc.-, dado que no permiten una respuesta integral a la multidimensionalidad de la pobreza

#### Reference 9 - 1.32% Coverage

para que salgan de esta condición. Si la pobreza es un problema, por naturaleza, multidimensional, no puede ser atacado con acciones desarticuladas.

Por consiguiente, es necesario articular y focalizar la oferta de programas y servicios sociales bajo un enfoque centrado en las demandas básicas de protección de la familia, (condiciones mínimas de calidad de vida que no están cubiertas). Igualmente, se requiere reforzar las capacidades funcionales de la familia y atender de manera particular a las necesidades de los miembros más vulnerables, para que puedan desarrollar las tareas propias de su etapa de desarrollo y, en el largo plazo, rompan los mecanismos de transmisión intergeneracional mediante la acumulación de capital humano y físico, y el incremento en la productividad.

#### Reference 10 - 1.06% Coverage

Las estimaciones de la MERPD sugieren que la pobreza puede reducirse considerablemente hacia el futuro mediante una combinación de estrategias macroeconómicas y de asistencia social condicionada a la protección del capital

humano y a la promoción social como las sugeridas en Visión 2019 (universalización de la salud y la educación básica y, sobre todo, ampliación con equidad de la educación superior). A nivel nacional podría bajar del 49.2% en 2005 a niveles cercanos al 39% en 2010 y al 20% en 2019. En las ciudades la reducción podría ser del 44% al 36% y al 12%, respectivamente; y en el campo del 68% en 2005 al 56% en 2010 y al 31% en 2019

#### Reference 11 - 2.86% Coverage

##### PRINCIPIOS DE LA RED DE PROTECCIÓN SOCIAL CONTRA LA EXTREMA POBREZA

La Red pone en marcha un nuevo modelo de gestión en la política social para reducir la pobreza extrema y estabilizar socio-económicamente a las familias en condición de desplazamiento, que se fundamenta en los siguientes principios:

i) La familia es la unidad de intervención, y se hace énfasis en las necesidades de los miembros que la conforman ii) La familia tiene un rol activo y de corresponsabilidad en el proceso de superación de

la pobreza extrema y recibirá un acompañamiento durante la permanencia en el Sistema iii) La Red integra y da acceso preferente a las familias vinculadas a la oferta de servicios

sociales del Estado iv) La Red procura condiciones e incentivos para el progreso de las familias hacia niveles

de mayor autonomía e inserción en el Sistema de Protección Social (graduación - promoción social) v) La Red adecúa la oferta institucional a la demanda de las familias vi) La Red requiere la participación de los gobiernos locales, de las autoridades y de las

instituciones locales como la Iglesia, bajo parámetros básicos requeridos para la operación vii) La Red promueve el control social, hace seguimiento y evalúa los resultados e

impactos viii) Durante la permanencia en el programa, las familias beneficiarias recibirán

acompañamiento de gestores sociales, quienes les ayudarán a construir un plan de vida y verificarán el cumplimiento de unas condiciones mínimas que permitan superar la condición de pobreza extrema y mejorar la calidad de vida de las familias.

Estas condiciones mínimas serán definidas en función de las necesidades que una familia requiere para superar la pobreza extrema en distintas dimensiones.

#### Reference 12 - 1.05% Coverage

la Red se estructura en nueve dimensiones que recogen aspectos centrales para la superación de esta condición (condiciones mínimas). Cada dimensión contribuye a romper trampas de pobreza y define objetivos de política específicos, asociadas a las

condiciones mínimas a evaluar respecto a la continuidad en los procesos de formación de capital humano que la familia considere (nivelación de competencias laborales, formación para el trabajo), la acumulación de otros activos (ahorro), la incorporación a procesos de micro - emprendimiento, emprendimiento o enganche laboral y el mejoramiento de sus condiciones de vida.

Reference 13 - 2.32% Coverage

La Red de Protección Social contra la Extrema Pobreza pondrá a prueba la institucionalidad de la política social en Colombia. Para su operación se ha definido una estructura organizada en cinco niveles.

El primero encargado de la coordinación de política a cargo del Conpes y del DNP como secretaría técnica del mismo. El segundo nivel de coordinación de las entidades ejecutoras de la Red en un Consejo Directivo en el que participan los ministros y directores de instituciones directamente involucradas y que presidirá el Ministerio de la Protección Social, contando con la secretaría técnica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. El tercer nivel en cabeza de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional estará encargado de la gerencia y operación la Red en el nivel nacional y del Comité de Coordinación conformado por las entidades integrantes de la Red. El cuarto nivel corresponde a los departamentos que por intermedio de las gobernaciones servirán de enlace entre la Nación y los municipios, brindando apoyo técnico y financiero en la operación de la Red. El quinto nivel corresponde al municipio y tendrá a su cargo la operación de la Red en el ámbito local, para lo que contará con el apoyo del Consejo de Política Social o de otra instancia participativa que cumplirá funciones de supervisión y control social

Reference 14 - 0.61% Coverage

La Red debe contar con un efectivo esquema de difusión y rendición de cuentas sobre los resultados y los recursos utilizados para el logro de sus objetivos. La permanente y correcta difusión de los resultados, debe permitir al Gobierno, a los beneficiarios y a los ciudadanos, juzgar el grado de avance de la Red con el fin de asegurar su credibilidad y sostenibilidad.

Reference 15 - 0.17% Coverage

se necesita crear nuevas formas de participación para hacer un control más elástico y sobre el terreno

- CONPES 117 de 2008
- CONPES 3616 de 2009
- Metodología 2010

- Ordenanza 330 de 2011
- CONPES 150 de 2012
- Ley 1785 de 2016

11.9 Anexos: códigos documentos de las políticas para la población afrocolombiana, palenquera y raizal analizados

#### **CONPES 3310 de 2004**

- Elementos internos\3310 CONPES - § 5 referencias codificadas [ Cobertura 1.74%]

Referencia 1 - Cobertura 0.21%

el Plan de Reactivación Social –PRS– (Ver anexo 2 metas nacionales y avances en Chocó). Este Plan es la columna vertebral de una política social, orientada hacia la construcción de una sociedad más justa en donde los colombianos se beneficien de los frutos del desarrollo y cuenten con mejores condiciones de vida.

Referencia 2 - Cobertura 0.38%

Siete herramientas de equidad: 1) Revolución Educativa, 2) Seguridad Social, 3) Manejo Social del Campo, 4) Manejo Social de los Servicios Públicos, 5) País de Propietarios, 6)

7 El término afrocolombiano da cuenta de los niveles de mestizaje que se han producido en nuestro país, se remonta al origen y no al color de la piel y viene siendo reconocido a nivel mundial como un concepto más comprensivo y menos de origen de raza. En Colombia, ambos términos son utilizados como forma de autoidentificación.

8 Impulso a la Economía Solidaria y 7) Calidad de Vida Urbana

Referencia 3 - Cobertura 0.24%

dicionalmente se promoverá e implementará la elaboración, publicación y difusión de documentos que apoyan procesos etnoeducativos, la realización de diagnósticos sobre la prestación del servicio educativo por parte de las Secretarías de educación y la concertación de planes de acción para el desarrollo de una educación pertinente a etnias.

Referencia 4 - Cobertura 0.38%

Para apoyar el proceso de identificación, caracterización, cuantificación y registro de la población negra o afrocolombiana, el Ministerio de la Protección Social buscará incluir las variables relacionadas con los grupos étnicos en el Sistema Integral de Información de la Protección Social que tiene como objetivo el proveer

la información necesaria para la toma de decisiones que apoye la elaboración de políticas, el monitoreo regulatorio y la gestión de servicios en cada uno de los niveles del sector, suministrando información a todos los usuarios.

Referencia 5 - Cobertura 0.53%

El Departamento Nacional de Planeación y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial gestionarán con otras entidades del Gobierno Nacional y con las entidades territoriales la articulación de sus planes y procesos regionales y locales, de desarrollo, ordenamiento territorial, planes de etnodesarrollo de las comunidades étnicas, Plan Integral de Desarrollo a Largo Plazo, la Agenda Pacífico XXI, Programa para la reconstrucción y desarrollo sostenible del Urabá Antioqueño y Darién Chocoano y Bajo y Medio Atrato<sup>8</sup>, el Plan Regional Integral para el Pacífico (PRI)<sup>9</sup> de tal manera que respondan a las realidades y particularidades de las comunidades negras o afrocolombianas teniendo en cuenta su participación, propuestas y prioridades.

- Elementos internos\3310 CONPES - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.15%]

Referencia 1 - Cobertura 0.15%

se carece de una política orientada al grueso de la población negra o afrocolombiana dispersa en campos y ciudades de nuestra geografía que se encuentra en condiciones de marginalidad, exclusión e inequidad socioeconómica.

**CONPES 3410 de 2006**

- Elementos internos\CONPES\_3410\_2006 - § 36 referencias codificadas [ Cobertura 2.51%]

Referencia 1 - Cobertura 0.06%

busca aprovechar y potenciar la ventaja geoestratégica de Buenaventura, su experiencia como puerto en el pacífico colombiano y lograr un desarrollo equitativo y sustentable

Referencia 2 - Cobertura 0.09%

Consolidar a Buenaventura en una sociedad más humana, socialmente, más justa e incluyente, institucionalmente confiable, transparente e interdependiente; económicamente creciente, productiva, competitiva y atractiva; ambientalmente sostenible

Referencia 3 - Cobertura 0.01%

mejorar las condiciones de vida

Referencia 4 - Cobertura 0.05%

El desafío fundamental para el país es posibilitar un desarrollo social más acelerado, nacionalmente equilibrado, incluyente y en paz

Referencia 5 - Cobertura 0.03%

reducir las brechas de Buenaventura respecto al nivel departamental y nacional

Referencia 6 - Cobertura 0.02%

reducir la inasistencia y la deserción escolar

Referencia 7 - Cobertura 0.06%

Implementar programas institucionales y sostenibles de alfabetización y educación básica para los jóvenes de trece años en adelante y para adultos iletrados

Referencia 8 - Cobertura 0.13%

Proyectos de producción de alimentos para autoconsumo y así estimular la permanencia en el campo de la población en riesgo de desplazamiento y/o permitir el retorno de la población desplazada a su tierra, estableciendo proyectos de Seguridad Alimentaria, para el beneficio de pequeños productores agropecuarios vulnerables o vulnerados por la violencia

Referencia 9 - Cobertura 0.10%

Lograr una economía más competitiva y dinámica, capaz de impulsar un crecimiento económico sostenible y fortalecer las capacidades regionales, de tal manera que el país logre enfrentar la competencia en el mercado interno y externo, generar empleo y alcanzar una mayor cohesión social

Referencia 10 - Cobertura 0.04%

Evitar la doble tributación, con el ánimo de ofrecer un mecanismo adicional para la promoción de la inversión en el país

Referencia 11 - Cobertura 0.07%

armonizar el régimen de las Zonas Especiales Económicas de Exportación a la normatividad de la Organización Mundial del Comercio, en lo que respecta al Acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias

Referencia 12 - Cobertura 0.18%

explorar las diversas posibilidades que le brindan los instrumentos descritos para fortalecer el proceso de exportación, fomentar la concurrencia del capital privado y estimular la exportación de bienes y servicios producidos en el territorio, así como adelantar proyectos de formación de recurso y potencial humano especializado, de infraestructura urbana, sistemas viales, redes de servicios públicos y en general, instalaciones para garantizar los diferentes modos de transporte

Referencia 13 - Cobertura 0.11%

Buenaventura como ciudad- región estratégica para el desarrollo de la Región del Pacífico colombiano y del país en general, debe jugar un rol protagónico en la creación de condiciones internas que le permitan aprovechar las diferentes posibilidades de integración a nivel regional, nacional e internacional

Referencia 14 - Cobertura 0.15%

articulación de Buenaventura al desarrollo del Valle del Cauca, así como equilibrar su desarrollo con los demás municipios de la Región del Pacífico Colombiano, para reducir las presiones migratorias desde estos hacia la Ciudad de Buenaventura y hacia otras regiones del País y, estableciendo a la vez un Modelo de desarrollo Regional equilibrado, donde los municipios y departamentos se complementen y articulen

Referencia 15 - Cobertura 0.08%

integración de los servicios sociales y económicos en la Región, la apertura de mercados extra regionales, la creación de una interrelación productiva sólida y el aprovechamiento de su riqueza cultural regional y de Biodiversidad

Referencia 16 - Cobertura 0.01%

fortalecer las actividades productivas

Referencia 17 - Cobertura 0.03%

proyectos para la gestión y negociación de Certificados de Reducción de Emisiones

Referencia 18 - Cobertura 0.05%

se pondrá en marcha el funcionamiento de la granja Experimental del Bajo Calima para el desarrollo de Proyectos de Investigación adaptativa y aplicada

- Referencia 19 - Cobertura 0.07%  
identificación de estrategias, programas y proyectos específicos que permitan articular y ordenar los sectores productivos relacionados con la pesca y el desarrollo agroforestal
- Referencia 20 - Cobertura 0.15%  
el litoral pacífico presenta una serie de eslabones necesarios para el desarrollo integral de la cadena pesquera, específicamente en producción primaria, agregación de valor, y comercialización además de la existencia de entidades financieras con algún grado de especialización, instituciones de apoyo en desarrollo tecnológico y capacitación, y entidades del Estado con programas relacionados con esta actividad
- Referencia 21 - Cobertura 0.10%  
instrumentos para reducir las barreras de acceso al crédito de las MIPYMES de todos los sectores productivos, así como para proveer financiamiento a los agentes que adelanten obras de infraestructura de lenta maduración y alto impacto sobre la productividad y competitividad regional
- Referencia 22 - Cobertura 0.11%  
Se fomentará la iniciativa empresarial a través el Fondo de promoción para el empleo del SENA para procesos de incubación de empresas, apoyo a la capacidad de iniciativa, espíritu empresarial y creatividad de los Jóvenes, construyendo un nuevo tejido empresarial y modelo de liderazgo económico
- Referencia 23 - Cobertura 0.02%  
Fortalecimiento a las Capacidades empresariales y ocupacionales
- Referencia 24 - Cobertura 0.02%  
Configuración de una oferta de formación más pertinente
- Referencia 25 - Cobertura 0.03%  
Plan de Modernización y Fortalecimiento del Centro Náutico y Pesquero de Buenaventura- SENA
- Referencia 26 - Cobertura 0.02%  
Certificación de competencias laborales
- Referencia 27 - Cobertura 0.02%



## Modernización de la Infraestructura para el Desarrollo Económico

### Referencia 28 - Cobertura 0.12%

Teniendo en cuenta el papel estratégico que juega Buenaventura en la competitividad regional y nacional como ciudad - puerto, de gran importancia en el Pacífico Colombiano, se requiere el desarrollo de proyectos de actividades logísticas que permita consolidar a Buenaventura como un nodo portuario, e industrial competitivo

### Referencia 29 - Cobertura 0.05%

Ampliar la capacidad de los accesos terrestres a la zona portuaria de Buenaventura y mantener el nivel de servicio de estas vías

### Referencia 30 - Cobertura 0.05%

Incremento de la cobertura de servicios de telecomunicaciones "sociales" en Buenaventura, con el fin de cubrir la demanda actual de servicios

### Referencia 31 - Cobertura 0.03%

se continuará conectando instituciones públicas en el municipio de Buenaventura

### Referencia 32 - Cobertura 0.07%

Fortalecer la gobernabilidad de la administración local y garantizar una planificación sólida y continua, que permita integrar de manera efectiva las inversiones sectoriales en el territorio

### Referencia 33 - Cobertura 0.16%

Buenaventura debe reducir en los próximos 10 años la proporción de hogares en déficit a 30%, lo cual implica el mejoramiento de aproximadamente 10.000 viviendas e incrementar progresivamente la oferta formal hasta igualar la formación anual de hogares en 2011. Lograr esta meta dependerá fundamentalmente de la meta definida en servicios públicos, dado que el 70% de los hogares con déficit cualitativo presentan carencias en acueducto o alcantarillado

### Referencia 34 - Cobertura 0.04%

elevar la cobertura, calidad, y continuidad del servicio tanto para acueducto como para alcantarillado

Referencia 35 - Cobertura 0.06%

Mejorar la movilidad vial y el transporte del territorio es un elemento fundamental para la competitividad y para mejorar la calidad de vida de la población

Referencia 36 - Cobertura 0.09%

proteger la vida de los seres humanos y de sus bienes ante la eventualidad u ocurrencia de desastres y catástrofes naturales, a través de campañas que eduquen a la gente y a las instituciones, frente a cómo actuar ante este tipo de eventualidades

- Elementos internos\CONPES\_3410\_2006 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.08%]

Referencia 1 - Cobertura 0.08%

integración de los servicios sociales y económicos en la Región, la apertura de mercados extra regionales, la creación de una interrelación productiva sólida y el aprovechamiento de su riqueza cultural regional y de Biodiversidad

- Elementos internos\CONPES\_3410\_2006 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.10%]

Referencia 1 - Cobertura 0.10%

Los compromisos definidos en el documento “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del milenio -- 2015” - Conpes Social 91, harán parte de los planes nacionales de desarrollo y, de la misma manera, de los planes departamentales y municipales de desarrollo

### **CONPES 3491 de 2007**

- Elementos internos\CONPES\_3491\_2007 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.08%]

Referencia 1 - Cobertura 0.08%

reducir la brecha social y económica de la región frente al resto del país, reconocer sus particularidades etnoculturales y ambientales, hacer efectivas las políticas de discriminación positiva, proteger, aprovechar sosteniblemente la biodiversidad en la región y aprovechar la posición estratégica del Pacífico para la competitividad del país y de la región

- Elementos internos\CONPES\_3491\_2007 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.11%]

Referencia 1 - Cobertura 0.11%

Colombia se define como un país pluriétnico y multicultural que protege desde la Constitución Política (C.P.) la igualdad de todos los ciudadanos. En particular, el artículo 7 de la C.P. establece que “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. A su vez, el artículo 13 prevé que “(...) el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados y marginados

### **CONPES 3553 de 2008**

- Elementos internos\CONPES\_3553\_2008 - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 0.04%]

Referencia 1 - Cobertura 0.03%

El objetivo de la política de atención a la población desplazada durante este cuatrienio estará encaminado al logro de soluciones duraderas que permitan la integración o reintegración socioeconómica de esta población

Referencia 2 - Cobertura 0.01%

El reto es afianzar la exitosa combinación entre seguridad y acompañamiento social

- Elementos internos\CONPES\_3553\_2008 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.10%]

Referencia 1 - Cobertura 0.10%

los problemas de Chocó son estructurales y requieren de unas estrategias creativas de mediano y largo plazo, que subsanen: La carencia de un proceso sociopolítico que conduzca al hombre y la mujer Chocóana hacia un cambio de actitud individual, que le apunte a mejorar los niveles de desarrollo humano representados en 9 Dane, Censo 2005. 17 aspectos como la deficiencia en la prestación de los servicios esenciales para la población; las debilidades del tejido social y empresarial y su incipiente integración con el resto del país; reducir los costos en infraestructura, en energía y en transporte, que hacen inviable la actividad productiva actual, y las debilidades institucionales, en los procesos de rendición de cuentas y en la participación ciudadana de lo público, evidenciadas en el marco de la descentralización

- Elementos internos\CONPES\_3553\_2008 - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 0.10%]

Referencia 1 - Cobertura 0.01%

Chocó ha sido una región donde los indicadores de pobreza y calidad de vida han sido inferiores a los promedios nacionales

Referencia 2 - Cobertura 0.08%

Para combatir la pobreza y la desigualdad de la población Chocóana la presente política de desarrollo para el departamento procura que los esfuerzos que adelanten el gobierno nacional y departamental, así como los gobiernos municipales, la sociedad civil y el sector privado, se dirijan a la población más pobre y vulnerable, en un marco de corresponsabilidad con las propias familias. De esta manera, la intervención del Estado en su conjunto pasará de asistir a las familias frente a sus necesidades a fomentar capacidades que les permitan ser agentes de su propio desarrollo, de manera que se trascienda del enfoque asistencial hacia el enfoque de promoción e inserción efectiva al desarrollo

- Elementos internos\CONPES\_3553\_2008 - § 3 referencias codificadas [ Cobertura 0.11%]

Referencia 1 - Cobertura 0.03%

el crecimiento económico debe asegurar la solidaridad para las generaciones futuras y lograr la eliminación de la pobreza y la reducción de la inequidad del departamento de Chocó, respetando y protegiendo la biodiversidad y preservando las riquezas étnica y cultural

Referencia 2 - Cobertura 0.03%

La integración y articulación de Chocó a la costa Pacífica y al resto del país, es esencial, no sólo desde el punto de vista de la infraestructura de transporte y de comunicaciones, sino también desde el punto de vista de la cultura y el aporte a la economía del país

Referencia 3 - Cobertura 0.05%

expone una nación colombiana al 2019 cuya fuente de riqueza resida en la multiculturalidad y la diversidad de sus etnias-, donde se asegure a cada cultura, las condiciones para expresarse plenamente y preservar su memoria; donde la participación de los grupos étnicos en los procesos de creación, innovación y manifestación cultural, fortalezcan el tejido y el capital social de una sociedad más igualitaria y solidaria

- Elementos internos\CONPES\_3553\_2008 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.04%]

Referencia 1 - Cobertura 0.04%

en el departamento del Chocó no se han desarrollado, difundido o promocionado mecanismos de participación y control ciudadano que permitan la incorporación activa de la comunidad a la gestión pública. Tampoco se han implementado programas de capacitación ciudadana en deberes, derechos y temas de gestión pública para su posterior aplicación por parte de la comunidad

- Elementos internos\CONPES\_3553\_2008 - § 5 referencias codificadas [ Cobertura 0.16%]

Referencia 1 - Cobertura 0.03%

Para hacer consistente la política de promoción económica y social de Chocó con las metas de desarrollo nacionales, y con la Visión de largo plazo del país: Visión Colombia II Centenario 2019 la estrategia para el Chocó se plantea el marco de esta propuesta de gobierno

Referencia 2 - Cobertura 0.06%

La estrategia para mejorar la competitividad de la economía Chocóana busca crear las condiciones necesarias para atraer la inversión privada, aumentar el empleo y elevar la productividad a partir, en primer lugar, del desarrollo de corredores de comunicación y transporte hacia el Atlántico y hacia el Pacífico de carácter intermodal que permitan utilizar las ventajas comparativas que naturalmente tiene el departamento para que sean convertidas en competitivas sin afectar las condiciones ambientales ni las naturales del territorio

Referencia 3 - Cobertura 0.02%

Para la formulación de proyectos productivos sostenibles, se apoyará al departamento en la formulación del Plan Regional de Competitividad –PRC- por medio de la Comisión Regional de Competitividad

Referencia 4 - Cobertura 0.02%

Realizar capacitaciones a los alcaldes de los municipios con tradición minera en el Chocó, relacionada con las competencias que los alcaldes y autoridades locales tienen en materia minera

Referencia 5 - Cobertura 0.01%

Implementar modelos de gestión en el distrito minero de Itsmina, municipios de Bagadó, Condoto, Itsmina, Sipi y Tadó

- Elementos internos\\CONPES\_3553\_2008 - § 4 referencias codificadas [ Cobertura 0.16%]

Referencia 1 - Cobertura 0.03%

los gobiernos Departamental y Municipales han evidenciado bajas capacidades institucionales, presentando deficiencias en las áreas de planeación, finanzas, estrategia jurídica y rendición de cuentas, lo que ha conducido a fuertes crisis fiscales y a situaciones de insolvencia financiera

Referencia 2 - Cobertura 0.04%

la recuperación y el fortalecimiento de la institucionalidad del departamento, libre de prácticas administrativas ineficientes y con unas finanzas viables y fortalecidas, que permitan hacer frente a las decisiones de gasto y a la responsabilidad fiscal en materia de pago de acreencias, de gasto corriente y de inversión

Referencia 3 - Cobertura 0.06%

A pesar de los avances a nivel nacional en el desarrollo de herramientas que permitan a las entidades territoriales del país fortalecer su gestión para asegurar la prestación de servicios sociales a su cargo y la complementariedad en la implementación de las políticas nacionales, en el departamento del Chocó persisten problemas en la gestión pública que dificultan más aún la implementación y el logro de los objetivos de las políticas y los programas que de manera directa o indirecta podrían contribuir a la superación del rezago socioeconómico.

Referencia 4 - Cobertura 0.03%

se pretende que el departamento invierta mejor los recursos públicos, resuelva su crisis financiera y jurídica y ejecute los recursos con criterios de eficiencia, focalizando la atención a la población vulnerable

- Elementos internos\\CONPES\_3553\_2008 - § 4 referencias codificadas [ Cobertura 0.30%]

Referencia 1 - Cobertura 0.05%

Dada la compleja problemática del departamento, en el Chocó históricamente se han concentrado esfuerzos de cooperación internacional. De acuerdo con los registros del Sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo<sup>61</sup>, desde 1999 veinticuatro (24) organismos bilaterales y multilaterales han financiado y soportado alrededor de 197

iniciativas de Cooperación Internacional en las cuales el Departamento de Chocó figura como beneficiario

Referencia 2 - Cobertura 0.03%

cerca del 50% de la cooperación Internacional se ha concentrado en la puesta en marcha de proyectos de Desarrollo Social. De igual forma ha promovido iniciativas de derechos humanos, paz y desarrollo regional, medio ambiente y desarrollo alternativo, entre otros

Referencia 3 - Cobertura 0.17%

Se ha identificado las siguientes líneas prioritarias para la gestión, coordinación y articulación de la Cooperación Internacional en el Departamento, complementarias con los objetivos descritos anteriormente y que deberán ser tenidos en cuenta por dicha Cooperación Internacional:

14.000 86.000 9.033

83 45.058.386 80.840.020 Total

14.000 86.000 19.852

125.898.406 79

Estado Eficiente y Gobiernos viables y confiables; como eje transversal de toda la cooperación internacional en el departamento se busca el fortalecimiento de capacidades locales

Sociedad más igualitaria y solidaria; con la puesta en marcha de acciones frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, más y mejores servicios, con énfasis en estrategias para la reducción de la pobreza/indigencia y la erradicación de la mortalidad infantil y materna.

Construcción de paz; a través de la modelización de la población Chocóana para el mundo, conocimiento y exigibilidad de los DDHH y el DIH y elaboración del PIU departamental.

Soberanía y Seguridad alimentaria y Nutricional; con la puesta en marcha de iniciativas de la seguridad alimentaria y apoyo, impulso y ampliación del programa departamental BITUTE

Ordenamiento territorial e infraestructura para el desarrollo sostenible, la competitividad y el empleo; con énfasis en ventajas competitivas departamento, las alternativas productivas sostenibles y los proyectos ambientales

Referencia 4 - Cobertura 0.05%

coordinar la oferta de cooperación internacional en Chocó para articularla a esta Política de Promoción Económica y Social, de manera que se logre mayor alienación con las necesidades del departamento y las políticas públicas

departamentales y municipales y mayor articulación entre las diferentes iniciativas de cooperación internacional que tienen proyectos en el departamento

### **Política para la población afrocolombiana, Palenquera y raizal – Antioquia 2009**

- Elementos internos\GomezLucella\_territorioley70 antioquia - § 5 referencias codificadas [ Cobertura 2.52%]

#### Referencia 1 - Cobertura 0.17%

Así mismo, tomar medidas para la protección de los territorios tradicionales, titulados o no, de las comunidades negras.”<sup>11</sup> ribereñas” de las otras partes del país, término que aún seguía siendo muy vago, como lo muestra la orientación de las acciones hacia la cuenca del Pacífico

#### Referencia 2 - Cobertura 0.76%

El problema de la autoidentificación se constituye en un tema muy significativo, complejo y decisivo para la definición de los territorios posibles de ser considerados propiedad colectiva de las comunidades negras o afrocolombianas y aunque se han hecho intentos

32 Libia Grueso, June Marie Mow, Dilia Robinson Davis y Carlos Augusto Viáfara (Consultores). Plan

integral de largo plazo para la población negra/afrocolombiana, palenquera y raizal.

Propuestas para el Capítulo de Fortalecimiento de los Grupos étnicos y de las relaciones interculturales del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Bogotá, enero 15 de 2007, pág. 4. En:

[http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS\\_plan\\_integral\\_afro/Anexo%203.2.%20Medio%20A](http://www.dnp.gov.co/archivos/documentos/DDTS_plan_integral_afro/Anexo%203.2.%20Medio%20A)

mbiente%20y%20Territorio.pdf.

Consulta hecha el 15 de marzo de 2010. La cita corresponde a la “Definición contenida en el Marco Conceptual para la Elaboración del Plan Integral a Largo Plazo para la

Población afrocolombiana y Raizal.” 33

Ibíd., pág. 4

34 Ibíd., pág. 6 35 Ibíd., pág. 35

12

de autoidentificación y distribución geográfica de la población, no se ha avanzado en una caracterización diferenciada de cada uno de los municipios y departamentos implicados en dichas cuantificaciones.



Referencia 3 - Cobertura 0.71%

con respecto al autorreconocimiento en algunos barrios y sectores de Medellín, con base en categorías como: “Negro”, “Moreno”, “Afrodescendiente”, “Palenquero” y “Raizal del Archipiélago”, aún quedan muchas inquietudes con respecto al contexto desde el cual se asume una de estas categorías; situación que es mucho más compleja, por los desacuerdos aún expresados actualmente con respecto a la categoría negro. El tema del autoreconocimiento con base en las distintas categorías ya anotadas, aún deja muchas inquietudes, como lo expresa la Corte en el Auto No. 005 de 2009: Ha precisado la Corte que la definición de los miembros de las comunidades afrodescendientes, no puede fundarse exclusivamente en criterios tales como el “color” de la piel, o la ubicación de los miembros en un lugar específico del territorio, sino en “(i) un elemento “objetivo,” a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento “subjetivo,” esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión

Referencia 4 - Cobertura 0.62%

está ausente una caracterización y diferenciación territorial de tipo municipal y departamental, un análisis de aquellos lugares donde sigue asentada un número significativo de población negra o afrocolombiana y que se consideran “territorios ancestrales aún no reconocidos”; sin embargo no basta el autoreconocimiento de dicha población como se ha venido haciendo a través de algunas encuestas y censos, es necesario una caracterización económica, social, cultural y político administrativa más detallada de dichos territorios, ya que no se corresponden necesariamente con aquellos otros territorios que han sido definidos como ancestrales y en los que los procesos de asentamiento, apropiación socio espacial, sentidos de pertenencia, apropiación territorial, no cumplen los requisitos planteados en la Ley 70 de 1993. Tampoco se presenta en estos documentos ni en las normas referidas a los afrocolombianos alternativas territoriales para las poblaciones que se han asentado en las ciudades

Referencia 5 - Cobertura 0.26%

Si bien se advierte que “dada la gran heterogeneidad en el interior de la población afrocolombiana, las políticas públicas deben ser lo suficientemente flexibles y en espacial, considerar las fuertes diferencias sociodemográficas y socioeconómicas resultantes del proceso de urbanización desigual y de factores institucionales particulares (discriminación) en las distintas regiones donde habitan los afrocolombianos

- Elementos internos\GomezLucella\_territorioley70\_antioquía - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 0.66%]

Referencia 1 - Cobertura 0.12%

busca “el mejoramiento de la calidad de vida como ejercicio de ciudadanía activa, con un enfoque de derechos humanos y de reconocimiento de los derechos históricos y contemporáneos como grupo étnico

Referencia 2 - Cobertura 0.54%

la política pública para la población afroantioqueña, también se apoya en las acciones afirmativas “orientadas a crear mecanismos para el mejoramiento de sus De otra 44 Gobernación de Antioquia. 2008-2011. Gerencia de negritudes. Política Pública para la población Grueso Castelblanco, Libia Rosario. (Coordinación Técnica del Plan y editora documento final). afroantioqueña. Medellín, AIRES Editores Asociados Ltda. 2009, pág. 57 45 Documento propuesta plan nacional integral de largo plazo de la población negra/afrocolombiana, palenquera y raizal 2006-2019. Informe de Consultoría. Bogotá, DC. 31 de mayo de 2007, págs. 6-7 16 condiciones de vida”<sup>46</sup> y para superar las desigualdades y la exclusión. Desigualdades que son abordadas a partir de los principios; de compensación, de dominio, de autodeterminación, de reconocimiento y equidad y de derechos como grupo étnico

- Elementos internos\GomezLucella\_territorioley70\_antioquía - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.38%]

Referencia 1 - Cobertura 0.38%

Hasta el momento para las comunidades negras que han migrado a otras ciudades en busca de oportunidades o que han llegado de diferentes lugares del país, de territorios algunos considerados como colectivos y otros no, presionados por el conflicto armado, por empresas mineras, forestales, turísticas y por la construcción de hidroeléctricas, vías y otras infraestructuras, se viene solicitando una intervención del Estado “para atender de una manera diferenciada sus necesidades en estos contextos, con miras no sólo a superar su condición de pobreza sino, la protección de su identidad cultural y su supervivencia

- Elementos internos\GomezLucella\_territorioley70\_antioquía - § 5 referencias codificadas [ Cobertura 1.33%]

Referencia 1 - Cobertura 0.23%

los Consejos Comunitarios enfrentan enormes problemáticas organizativas y de gobernabilidad que se explican tanto por deficiencias en la normatividad vigente como por la indiferencia estatal que ha privilegiado la introducción de megaproyectos energéticos, viales, mineros, agroindustriales, turísticos y portuarios a los territorios colectivos de las comunidades negras.

Referencia 2 - Cobertura 0.32%

medidas legislativas y administrativas que ha impulsado el Estado, las cuales menoscaban la integridad cultural y la autonomía territorial de los Consejos Comunitarios. Algunas de ellas son: el Código Minero (Ley 685 de 2001), la Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos (Ley 1143 de 2007), el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) y otras iniciativas como la Ley forestal (declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional) y el otorgamiento de tierras a personas foráneas.

Referencia 3 - Cobertura 0.26%

han impedido una eficaz gestión La alta dispersión de los grupos que trabajan en las comunidades rurales y urbanas de los afrocolombianos como el discurso político que maneja cada grupo, son otras de las causas que se señalan como determinantes de una organización política frágil.<sup>26</sup>

de las poblaciones afrocolombianas sugiere que sus líderes no han sido capaces de promover acciones que cambien este estancamiento socioeconómico.

Referencia 4 - Cobertura 0.15%

ausencia de una interrelación entre la comunidad y las administraciones local, departamental y nacional; una política pública en la que la comunidad afrocolombiana no participa en la toma de decisiones, ni es producto de relaciones, ni de acuerdos

Referencia 5 - Cobertura 0.35%

aquellos que han reclamado el derecho a la titulación colectiva del territorio y una solución a los problemas generados por las usurpaciones y los derechos reconocidos por la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993, como los líderes de los consejos comunitarios, organizaciones de la sociedad civil, líderes afrodescendientes, maestros, los defensores de los derechos humanos afrodescendientes, han sido víctimas de ataques, abusos, persecuciones, detenciones arbitrarias, desplazamiento forzado; hostigados a partir de señalamientos como subversivos o autodefensas

- Elementos internos\GomezLucella\_territorioley70 antioquía - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 0.55%]

Referencia 1 - Cobertura 0.32%

medidas legislativas y administrativas que ha impulsado el Estado, las cuales menoscaban la integridad cultural y la autonomía territorial de los Consejos Comunitarios. Algunas de ellas son: el Código Minero (Ley 685 de 2001), la Ley aprobatoria del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos (Ley 1143 de 2007), el Estatuto de Desarrollo Rural (Ley 1152 de 2007) y otras iniciativas como la Ley forestal (declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional) y el otorgamiento de tierras a personas foráneas.

Referencia 2 - Cobertura 0.22%

“Institucionalmente, se observa en los distintos niveles del gobierno debilidades en lo que respecta al reconocimiento y por ende aplicación y cumplimiento de la legislación especial para los grupos étnicos, las políticas nacionales no son apropiadas en lo territorial y no existen mecanismos permanentes de control y seguimiento a las acciones y ejecuciones.

- Elementos internos\GomezLucella\_territorioley70 antioquía - § 4 referencias codificadas [ Cobertura 0.91%]

Referencia 1 - Cobertura 0.22%

“Institucionalmente, se observa en los distintos niveles del gobierno debilidades en lo que respecta al reconocimiento y por ende aplicación y cumplimiento de la legislación especial para los grupos étnicos, las políticas nacionales no son apropiadas en lo territorial y no existen mecanismos permanentes de control y seguimiento a las acciones y ejecuciones.

Referencia 2 - Cobertura 0.31%

El desconocimiento de las políticas públicas para la población afrocolombiana por parte de gobernadores, alcaldes, funcionarios y organizaciones de las comunidades negras, las dificultades de acceso y la falta de divulgación de dichas políticas; los problemas generados en la coordinación interinstitucional, en la formulación y en la ejecución de dichas políticas, la falta de información estadística pertinente de la población afrocolombiana y la carencia de un plan de inversiones,<sup>24</sup> del territorio

Referencia 3 - Cobertura 0.19%

Las entidades territoriales de significativa influencia afrocolombiana son en su mayoría, administrativamente débiles, poco permeadas del componente étnico y sus

derechos, presentan una precaria atención a la población y cumplimiento de la norma en materia de participación, consulta y concertación

Referencia 4 - Cobertura 0.19%

los municipios que se han concebido como punto de partida del desarrollo se les ha relegado al rol de ejecutores de las decisiones del Gobierno central, en servicios como la educación y la salud, competencias que hasta hoy destacan como las más importantes transferidas a las municipalidades colombianas.

- Elementos internos\GomezLucella territorioley70 antioquía - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.09%]

Referencia 1 - Cobertura 0.09%

una nueva reconfiguración discursiva tanto en las comunidades indígenas y negras o afrocolombianas como en las propuestas gubernamentales.

- Elementos internos\GomezLucella territorioley70 antioquía - § 3 referencias codificadas [ Cobertura 0.73%]

Referencia 1 - Cobertura 0.18%

La restricción de la titulación en áreas urbanas de los municipios, no se corresponde con el propósito de la Ley 70 de 1993, que tiene como finalidad “establecer mecanismos para la protección de la identidad cultural y de los derechos de las comunidades negras de Colombia como grupo étnico.

Referencia 2 - Cobertura 0.27%

Una de las mayores dificultades que ha tenido el avance de la ley 70 de 1993, tiene que ver con la pérdida de un alto porcentaje de territorios que ya habían sido declarados como colectivos y con la restitución efectiva de estas tierras<sup>18</sup> y en segundo lugar, con la ausencia de políticas de tierras para la población afrocolombiana, que habita hoy en las ciudades y que han estado enfrentados a continuos desplazamientos rurales e intraurbanos.

Referencia 3 - Cobertura 0.28%

la Política Pública para la Población Afroantioqueña expone problemas muy significativos, que aunque expuestos de una manera general, toca problemas relacionados con el territorio. Uno de ellos tiene que ver con los mecanismos de participación política que están siendo desconocidos y que fueron habilitados por la Ley 70 de 1993, como lo plantea la propuesta del Plan Nacional Integral de largo plazo de la población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal.

## CONPES 3660 de 2010

- Elementos internos\CONPES 3660\_2010 - § 11 referencias codificadas [ Cobertura 0.31%]

Referencia 1 - Cobertura 0.06%

Acciones Afirmativas: Posturas Institucionales orientadas a eliminar o reducir las condiciones de inequidad y marginación, a través de acciones concretas de inclusión y reconocimiento de diversos sujetos y colectivos.

Referencia 2 - Cobertura 0.09%

Identidad Étnica: Es una construcción cultural que realizan las sociedades para expresar su alteridad frente a otras, la cual se estructura con base en las representaciones colectivas sobre “un nosotros” y un “los otros”. Como narración identitaria no puede ser comprendida por fuera de las relaciones históricas y de poder en las que se construye. ICAHN

Referencia 3 - Cobertura 0.03%

asociatividad, la formalidad, el acceso a las compras estatales y a la demanda de las grandes empresas

Referencia 4 - Cobertura 0.02%

el diseño de un esquema especial de atracción de inversión en el departamento del Chocó

Referencia 5 - Cobertura 0.02%

generación de capacidades de las organizaciones de afrocolombianos en el campo artístico

Referencia 6 - Cobertura 0.02%

Pérdida de gobernabilidad y desinstitucionalización del territorio

Referencia 7 - Cobertura 0.01%

Mayor gobernabilidad y fortalecimiento institucional

Referencia 8 - Cobertura 0.01%

Fortalecimiento de los territorios colectivos

Referencia 9 - Cobertura 0.01%  
Prácticas sociales de discriminación racial

Referencia 10 - Cobertura 0.01%  
Superación de la discriminación

Referencia 11 - Cobertura 0.02%  
Incremento de la representatividad política y fortalecimiento institucional

- Elementos internos\CONPES 3660 2010 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.78%]

Referencia 1 - Cobertura 0.78%

Negra / Afrocolombiana: Persona perteneciente al grupo étnico que hace presencia en todo el territorio nacional, de raíces y ascendencia histórica, étnica y cultural africana, nacidos en Colombia, con su diversidad racial, lingüística y folclórica<sup>1</sup>. Para efectos de este documento de política, se entenderá que la población negra/Afrocolombiana, incluirá también a la población palenquera y raizal.

1 Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal. Comisión de Estudios. 2

Comunidades Negras: Es el conjunto de familias de ascendencia Afrocolombiana que poseen una cultura propia, comparten una historia y tienen sus propias tradiciones y costumbres dentro de la relación campo-poblado, que revelan y conservan conciencia de identidad que las distinguen de otros grupos étnicos<sup>2</sup>. Población Palenquera: La comunidad palenquera está conformada por los descendientes de los esclavizados que mediante actos de resistencia y de libertad, se refugiaron en los territorios de la costa norte de Colombia desde el siglo XV denominados palenques. La comunidad de Palenque de San Basilio, único existente, conserva una conciencia étnica que le permite identificarse como grupo específico; posee la única lengua criolla con base léxica española, una organización social basada en los Ma - Kuagro (grupos de edad), así como rituales fúnebres como el lumbalú o prácticas de medicina tradicional, que evidencia un sistema cultural y espiritual sobre la vida y la muerte<sup>3</sup>.

Población Raizal: El grupo étnico raizal está constituido por los nativos ancestrales del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Su carácter insular, costumbres, prácticas religiosas y su lengua hacen de esta etnia, un grupo claramente diferenciado del resto de la sociedad nacional<sup>4</sup>.

Consejo Comunitario: Entidad étnica con personería jurídica conformada por una comunidad negra para administrar el territorio que el Estado les ha reconocido como propiedad colectiva por medio de un título. Así mismo, debe "...velar por la conservación y protección de los derechos de la propiedad colectiva, la preservación de la identidad cultural, el aprovechamiento y la conservación de los recursos naturales; escoger al representante legal de la respectiva comunidad en cuanto persona jurídica, y hacer de amigables componedores en los conflictos internos factibles de conciliación." 5

2 Ley 70 de 1993, Art. 1. 3  
Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal. Comisión de Estudios.

4 Plan Integral de Largo Plazo para la Población Negra/Afrocolombiana, Palenquera y Raizal. Comisión de Estudios. 5 Ley 70 de 1993 3

Tierras de Comunidades Negras: Zonas baldías, rurales y ribereñas, ocupadas histórica y ancestralmente por las comunidades negras que tengan prácticas tradicionales de producción. Los terrenos respecto de los cuales se determine el derecho a la propiedad colectiva se denominarán para todos los efectos legales "Tierras de las Comunidades Negras"<sup>6</sup>.

- Elementos internos\CONPES 3660\_2010 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.02%]

Referencia 1 - Cobertura 0.02%

Fortalecer el reconocimiento y valoración social de la diversidad étnica y cultural

- Elementos internos\CONPES 3660\_2010 - § 16 referencias codificadas [ Cobertura 1.10%]

Referencia 1 - Cobertura 0.03%

modalidades diferenciadas que respondan a las necesidades y características culturales de estos y sus familias y comunidades

Referencia 2 - Cobertura 0.04%

a través de modalidades flexibles que respondan a los planes de etnodesarrollo de la población Afrocolombiana y a las necesidades y características culturales de estas



Referencia 3 - Cobertura 0.09%

Participar en las reuniones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y continuar el trabajo adelantado con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras (CPN), con el objetivo de fortalecer los lineamientos de política educativa para la atención a la población Afrocolombiana y la propuesta de acciones concretas en las secretarías de educación

Referencia 4 - Cobertura 0.05%

Brindar orientaciones a las entidades territoriales para reconocer e incluir los consejos comunitarios para definir e implementar los procesos educativos en las comunidades de su jurisdicción

Referencia 5 - Cobertura 0.06%

Acompañar el diseño e implementación de Proyectos Etnoeducativos en los territorios colectivos del departamento de Nariño, golfo de Tribugá (Chocó), y fortalecer el proceso en San Basilio de Palenque, y los territorios colectivos

Referencia 6 - Cobertura 0.22%

Coordinar la elaboración de una propuesta de Directiva Presidencial en la cual se determine que las entidades nacionales deben ajustar procedimientos, instrumentos y formatos para la inclusión de la variable étnica. Esta propuesta se deberá elaborar en ocho meses, y deberá estar orientada, entre otros:

i) Identificar, caracterizar y cuantificar la población Afrocolombiana que se beneficia de los diferentes planes, programas y proyectos de las entidades nacionales.

j) Definir metas e indicadores. k) Reportar resultados en el SIGOB. l)

Identificar estado de vinculación laboral de la población Afrocolombiana en entidades públicas nacionales y territoriales.

m) Caracterizar a las comunidades de los Consejos Comunitarios y Organizaciones de Base.

n) Hacer seguimiento a la temática laboral y educacional de los afrocolombianos

Referencia 7 - Cobertura 0.08%

propuestas de reglamentación de los capítulos pendientes de la ley 70 de 1993 (uso de la tierra y protección de recursos naturales y del ambiente; recursos mineros; planeación y fomento del desarrollo económico y social), como garantía de la protección de los derechos de las comunidades negras y población Afrocolombiana

Referencia 8 - Cobertura 0.06%

Promover, con el apoyo de Acción Social, intercambios de experiencias en liderazgo a nivel internacional, entre líderes Afrocolombianos y líderes Afro de diferentes países del mundo, como mecanismo de fortalecimiento de sus procesos organizativos

Referencia 9 - Cobertura 0.06%

Adelantar el proceso y consulta de los planes de etnodesarrollo, planes de manejo, reglamentos internos, manuales de funciones, entre otros, de los consejos comunitarios y organizaciones de base de los territorios colectivos y ancestrales

Referencia 10 - Cobertura 0.04%

Avanzar durante el 2010, en el proceso de consulta y concertación de reglamentación y acceso a las curules por circunscripción especial de comunidades negras

Referencia 11 - Cobertura 0.07%

Presentar ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para su gestión ante la cooperación internacional una estrategia de país para el fortalecimiento integral de los Consejos Comunitarios y la gobernanza de sus territorios colectivos

Referencia 12 - Cobertura 0.08%

Implementar un programa de capacitación dirigido a las autoridades y funcionarios públicos locales en aquellos municipios donde se identifique la existencia de territorios colectivos con presencia de los Consejos Comunitarios, a fin de consolidar procesos participativos de gestión pública territorial.

Referencia 13 - Cobertura 0.03%

Continuar con el proceso de formación en liderazgo de jóvenes y mujeres, para su consolidación como relevos generacionales.

Referencia 14 - Cobertura 0.05%

Continuar con el proceso de acompañamiento en terreno a los consejos comunitarios y organizaciones de base en temáticas relacionadas con el registro y fortalecimiento organizativo.

Referencia 15 - Cobertura 0.06%

Implementar un Programa de Fortalecimiento cultural de los Consejos Comunitarios y formas propias de organización de la población afrocolombiana, en identidad, historia y salvaguardia de sus espacios y manifestaciones culturales

Referencia 16 - Cobertura 0.07%

Implementar durante 2010-2011, de un mecanismo institucional adecuado para articular y coordinar las actuaciones de las entidades nacionales encargadas de adelantar el proceso de adquisición y titulación de propiedad colectiva para comunidades negras

- Elementos internos\CONPES 3660\_2010 - § 8 referencias codificadas [ Cobertura 0.69%]

Referencia 1 - Cobertura 0.25%

Implementar en la presente vigencia, las estrategias y programas orientados a fortalecer la Asistencia Humanitaria a la población afrocolombiana en inminencia de riesgo de desplazamiento.

- Coordinar y supervisar en la presente vigencia, el aprovisionamiento alimentario y apoyo a la seguridad alimentaria mediante el programa RESA en municipios de mayor población Afrocolombiana.

- Promover en el 2010 la inclusión del enfoque diferencial, como coordinador del Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada –SNAIPD, para que los Ministerios y entidades que hacen parte de esta instancia, lo incluyan en las acciones que ejecutan en beneficio de la población desplazada Afrocolombiana.

- Promover la priorización de la población afrocolombiana en los tres componentes de la nueva Política Pública de Prevención y Atención al Desplazamiento.

92

- En el marco de la Estrategia Red Juntos, buscar cubrir la totalidad de los municipios con mayor población Afrocolombiana.

Referencia 2 - Cobertura 0.01%

Fortalecer la estructura familiar y el sistema de valores

Referencia 3 - Cobertura 0.03%

Políticas, planes, programas, proyectos y normas insuficientes o que no se implementan de manera adecuada

Referencia 4 - Cobertura 0.10%

Coordinar acciones, durante la presente vigencia, con la Subcomisión de Planeación de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, con el fin de desarrollar al artículo 57 de la Ley 70 de 1993, sobre la conformación de una Comisión de Estudios para la formulación del Plan de desarrollo de comunidades negras, la cual tendrá como insumos el Plan Integral de Largo Plazo de la Población Afrocolombiana, entre otros

Referencia 5 - Cobertura 0.08%

propuestas de reglamentación de los capítulos pendientes de la ley 70 de 1993 (uso de la tierra y protección de recursos naturales y del ambiente; recursos mineros; planeación y fomento del desarrollo económico y social), como garantía de la protección de los derechos de las comunidades negras y población Afrocolombiana

Referencia 6 - Cobertura 0.09%

El Ministerio de Cultura, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, desarrolla una estrategia orientada a promover la difusión y capacitación para la sensibilización de los funcionarios públicos a nivel nacional y territorial, a través del “Programa de incorporación del enfoque diferencial y de acción sin daño”

Referencia 7 - Cobertura 0.04%

Avanzar en la articulación de acciones entre las distintas entidades del nivel nacional y con las comunidades beneficiarias de los programas

Referencia 8 - Cobertura 0.09%

Fortalecerá y articular los sistemas de información de la propiedad colectiva de grupos étnicos (particularmente de comunidades negras), así como los procesos para generar dicha información, con el fin de contar con información oportuna, precisa y consistente para el diseño de política pública y para la protección de dichos territorios

- Elementos internos\\CONPES 3660\_2010 - § 14 referencias codificadas [ Cobertura 0.96%]

Referencia 1 - Cobertura 0.07%

Capacitar durante la actual vigencia a los funcionarios de las entidades territoriales con mayor proporción de población Afrocolombiana para que en el registro de la matrícula se caracterice la población y se logre incrementar el porcentaje de reporte caracterizado en cerca de un 2%

Referencia 2 - Cobertura 0.09%

Orientar a las entidades territoriales certificadas como responsables de la prestación del servicio educativo, en la implementación de estrategias de cobertura a favor de la población Afrocolombiana, específicamente en la búsqueda de población Afrocolombiana por fuera del sistema educativo y definición de acciones para la prestación del servicio educativo

Referencia 3 - Cobertura 0.06%

Promover en las entidades territoriales con mayor población Afrocolombiana, la correcta focalización de los recursos asignados por el Sistema General de Participaciones para el programa de Alimentación Escolar para dicha población

Referencia 4 - Cobertura 0.09%

Participar en las reuniones de la Comisión Consultiva de Alto Nivel y continuar el trabajo adelantado con la Comisión Pedagógica Nacional de Comunidades Negras (CPN), con el objetivo de fortalecer los lineamientos de política educativa para la atención a la población Afrocolombiana y la propuesta de acciones concretas en las secretarías de educación

Referencia 5 - Cobertura 0.05%

Brindar orientaciones a las entidades territoriales para reconocer e incluir los consejos comunitarios para definir e implementar los procesos educativos en las comunidades de su jurisdicción

Referencia 6 - Cobertura 0.06%

con el fin de fortalecer el trabajo en el aula y promover la interculturalidad, inclusión y erradicación de la discriminación racial. Se entregarán 9.000 ejemplares en los municipios que atienden población mayoritariamente Afrocolombianas

Referencia 7 - Cobertura 0.06%

Ajustar, si se requiere, el Sistema de Supervisión en aquellos componentes que impliquen un enfoque diferencial en la ejecución de los programas que ofrece con base en los lineamientos técnicos previamente definidos

Referencia 8 - Cobertura 0.03%

Políticas, planes, programas, proyectos y normas insuficientes o que no se implementan de manera adecuada

Referencia 9 - Cobertura 0.09%

El Ministerio de Cultura, con el apoyo de la Escuela Superior de Administración Pública, desarrolla una estrategia orientada a promover la difusión y capacitación para la sensibilización de los funcionarios públicos a nivel nacional y territorial, a través del “Programa de incorporación del enfoque diferencial y de acción sin daño”

Referencia 10 - Cobertura 0.04%

Avanzar en la articulación de acciones entre las distintas entidades del nivel nacional y con las comunidades beneficiarias de los programas

Referencia 11 - Cobertura 0.06%

Continuar con el proceso de sensibilización y capacitación a funcionarios públicos a nivel nacional, departamental y municipal, en legislación Afrocolombiana, consulta previa, enfoque diferencial étnico Afrocolombiano, y Acción sin Daño

Referencia 12 - Cobertura 0.08%

Implementar un programa de capacitación dirigido a las autoridades y funcionarios públicos locales en aquellos municipios donde se identifique la existencia de territorios colectivos con presencia de los Consejos Comunitarios, a fin de consolidar procesos participativos de gestión pública territorial

Referencia 13 - Cobertura 0.07%

Incorporar en la Oferta Institucional de Capacitación, el estudio de la temática denominada: Enfoque Diferencial y la Acción sin Daño en Entidades y Organizaciones que es promovida por el Ministerio de Cultura, con especial atención a servidores públicos de todo el país

Referencia 14 - Cobertura 0.11%

Diseñar y desarrollar un programa de capacitación en gestión pública dirigido a ciudadanos aspirantes a cargos de elección popular en los municipios con mayor población Afrocolombiana, con el fin de profundizar los conocimientos y brindar mayores herramientas que permitan mejorar las propuestas programáticas y fortalecer las capacidades y competencias para desarrollar las actividades propias de la administración pública

- Elementos internos\\CONPES 3660\_2010 - § 5 referencias codificadas [ Cobertura 0.39%]

Referencia 1 - Cobertura 0.11%

Promover, en la actual vigencia, ante la cooperación internacional los lineamientos temáticos que acuerden la Vicepresidencia de la República, los Ministerios de Cultura, del Interior y de Justicia y el Departamento Nacional de Planeación, en el marco de sus competencias, y que estén orientados a la población Afrocolombiana y que contribuyan a posicionar el tema étnico en las agendas de cooperación de los donantes.

Referencia 2 - Cobertura 0.04%

Los lineamientos temáticos que acuerden dichas instituciones deberán ser construidos de manera conjunta, aplicando procesos de concertación

Referencia 3 - Cobertura 0.09%

las instituciones consultarán los proyectos de cooperación con similares características y temáticas, con el fin de identificar acciones ya adelantadas, metodologías exitosas, complementariedades y articulaciones con dichas iniciativas, garantizando de esta manera un mayor impacto de los proyectos de cooperación internacional

Referencia 4 - Cobertura 0.09%

Promover, en coordinación con la Vicepresidencia de la República y los Ministerios del Interior y de Justicia y Cultura, al menos dos ejercicios de sensibilización a la cooperación internacional para la comprensión de la diversidad cultural y la construcción de estrategias específicas de cooperación para estas comunidades étnicas

Referencia 5 - Cobertura 0.07%

Presentar ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, para su gestión ante la cooperación internacional una estrategia de país para el fortalecimiento integral de los Consejos Comunitarios y la gobernanza de sus territorios colectivos

- Elementos internos\CONPES 3660\_2010 - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.05%]

Referencia 1 - Cobertura 0.05%

A partir de 1994 en todos los planes nacionales de desarrollo se incluyen estrategias orientadas a la protección, fortalecimiento y mejoramiento de las condiciones de vida de la población Afrocolombiana

- **Política para la población afrocolombiana, Palenquera y raizal – Bogotá 2010**

- Elementos internos\Balance política plan afro consolidado-BOGOTA - § 5 referencias codificadas [ Cobertura 0.83%]

Referencia 1 - Cobertura 0.09%

Este informe busca identificar los antecedentes y proyecciones de lo que ha significado para Bogotá una política de igualdad para los afrocolombianos en el Distrito Capital

Referencia 2 - Cobertura 0.10%

por qué a pesar de ser Bogotá la ciudad del país con un mayor índice de condiciones de vida, sigue latente la desigualdad entre la población afrocolombiana y la población sin pertenencia étnica

Referencia 3 - Cobertura 0.16%

promover los cambios culturales y estructurales necesarios para reparar los derechos vulnerados de los grupos históricamente discriminados (indígenas, gitanos, afrodescendientes, negros, palenqueros y raizales) con el fin de favorecer el acceso equitativo de todas y todos a las oportunidades

Referencia 4 - Cobertura 0.30%

el papel de los africanos en la economía, poblamiento y participación en la vida nacional fue importante salvo la condición de esclavitud de la cual fueron víctimas y que sólo hasta 1815 se abolió bajo el gobierno de Camilo Torres. Pero a pesar de su abolición continúan las formas coloniales de relacionamiento intercultural y aunque existe evidencia en Colombia de más de cuatro siglos de presencia afro y en Bogotá desde la época de su fundación, se les sigue considerando como “extraños”, a pesar que el 28% de los afrocolombianos residentes en Bogotá son nacidos en la ciudad

Referencia 5 - Cobertura 0.17%

En ese sentido, Bogotá es la segunda ciudad latinoamericana (después de Sao Paulo) y la primera en Colombia que a pesar de albergar tan sólo el 1,5 de afrocolombianos del país adoptó una política pública para resolver los dilemas humanos de los afros de cara al problema de la desigualdad que es latente en todo el territorio nacional

- Elementos internos\Balance politica plan afro consolidado-BOGOTA - § 1 referencia codificada [ Cobertura 0.06%]

Referencia 1 - Cobertura 0.06%

Los afrodescendientes, negros, palenqueros y raizales presentes en Bogotá hacen parte del proceso diaspórico africano

- Elementos internos\Balance politica plan afro consolidado-BOGOTA - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 0.50%]

Referencia 1 - Cobertura 0.17%

En ese sentido, Bogotá es la segunda ciudad latinoamericana (después de Sao Paulo) y la primera en Colombia que a pesar de albergar tan sólo el 1,5 de afrocolombianos



del país adoptó una política pública para resolver los dilemas humanos de los afros de cara al problema de la desigualdad que es latente en todo el territorio nacional

Referencia 2 - Cobertura 0.32%

Esto se reflejó inicialmente en la producción de legislación afrocolombiana en la ciudad en la que a partir del Acuerdo 175 de 2005 “Por medio del cual se establecen los lineamientos de política para la población afrodescendiente residente en Bogotá y se adoptan otras disposiciones”, el gobierno de la ciudad acogió los principios de política mediante la adopción del Decreto Distrital 151 de 2008 “Por el cual se adoptan los lineamientos de política pública Distrital y el plan de acciones afirmativas, para el reconocimiento de la diversidad cultural y la garantía de los derechos de los afrodescendientes”

- Elementos internos\Balance política plan afro consolidado-BOGOTA - § 2 referencias codificadas [ Cobertura 0.60%]

Referencia 1 - Cobertura 0.07%

Revisó los contenidos del Plan de Desarrollo “Bogotá Positiva” para identificar programas, metas y proyectos dirigidos a esta población

Referencia 2 - Cobertura 0.53%

Asumió la coordinación para la formulación del PIAA. Esto implicó la reprogramación de la metodología mediante la cual cada sector debía presentar las propuestas de Acciones Afirmativas específicas dirigidas a la población negra, afrocolombiana y palenquera, así como los proyectos institucionales en los cuales quedaban registradas dichas acciones, el programa del Plan de Desarrollo Distrital al que le apuntaba y las metas físicas y recursos presupuestales para los años 2009 – 2012. Dicha información se registró en una matriz por sector cuyo consolidado, en una primera versión, presentó una propuesta de acciones afirmativas de la administración valoradas en 30 mil millones de pesos. Esta primera propuesta fue presentada formalmente por la Alcaldesa Mayor encargada, Dra. Catalina Velasco Campuzano, en sesión de la Comisión Consultiva Distrital de Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras el 21 de mayo de 2009 con ocasión del Día de la Afrocolombianidad

- Política para la población afrocolombiana, Palenquera y raizal – Barranquilla 2013

11.10 Anexos: transcripciones de audios de entrevistas realizadas

Entrevistas políticas de envejecimiento y vejez

Febrero 2 de 2018.

Líder social y comunitario en el Valle del Cauca. Entrevista Colombia Mayor

**Bairon Otálvaro:** ¿Cómo fue que tú llegaste ahí? ¿Quién te conto? ¿Cómo te diste cuenta?

**Entrevistado:** Fácil, a ver lo que pasa es que las cosas cuando se quieren dar, se dan. El gobierno hace las cosas y mucha gente no sabe, pero las cosas se dan, el gobierno ofrece, hay muchas cosas que no cumple, que es lógico que no cumple, pero entre todas esas que no cumple hay unas que las cumple.

Primer caso, cuando uno habla de Colombia mayor, era un programa que había para el adulto mayor, no se llamaba todavía Colombia mayor, un programa para el adulto mayor, en qué consistía: el programa consistía en unos almuerzos que la alcaldía iba a dar, como yo soy líder comunitario entonces a mí me llegan las cosas, a mí me las cantan -ve Omar es que pasa lo siguiente, hay en esta programación y que mandan de Bogotá para el adulto mayor, para unos almuerzos que van a dar en cierta parte-.

**Bairon Otálvaro:** ¿Más o menos en que años fue eso?

**Entrevistado:** No sé

**Continuación primera pregunta.**

**Entrevistado:** Entonces yo salí a buscar la gente con direcciones y todas estas vainas, vea que van a dar unos almuerzos en equis parte, entonces ya, en esa vamos nosotros, de pronto primero comenzó a ir ella, después fui yo a los almuerzos.

**Bairon Otálvaro:** ¿Eran en el unicaf?

**Entrevistado:** Había en el unicaf, había en el vergel, había en el diamante, había aquí en poblado dos, había en...

**Bairon Otálvaro:** Eso se llamaba almuerzos calientes.

**Entrevistado:** Bueno, entonces eso tuvo un tiempo, unos años, nosotros íbamos todos los días, de lunes a viernes, a la cuestión de los almuerzos y de todas maneras había unas programaciones que nos sacaron a nosotros, por medio de la alcaldía. Como en las cosas en todo hay trampa, en todo hay tumbis, en todo hay gente viva, en todo hay gente ladrona, picara, gente indeseable, no les importa nada, es la verdad no estoy mintiendo, esa comida la mandaban de cabaza, acá, pero había de bienestar familiar una persona encargada para eso, tengo entendido que el gobierno a estas personas encargadas le daban la plata y ellos se iban a cabaza a comprar lo peor, nosotros como adulto mayor nos merecemos lo mejor, de igual forma nosotros, pues hubo quejas, yo era veedor de un comedor.

**Bairon Otálvaro:** Yo voy a averiguar cómo se llamaba.

**Entrevistado:** De igual forma los almuerzos se acabaron y hubo tantas vainas, porque los que estaban manejando la cocina se estaban llevando las carnes, se estaban llevando todo, hubo quien, porque yo demande eso, hubo quien sacara los bultos de comida a media noche que se llevaban por allá para una casa, sacaban los huevos, sacaban la carne. Supuestamente, nosotros teníamos unos gramos, a nosotros nos tenían que dar equis cantidad en gramos de carne de res, en carne de cerdo, la comida en partes no era mala, pero en otras partes era peor, ¿por qué? Porque se llevaban las cosas de la remesa, por todo eso se acabó, entonces comenzaron a dar mercados, cada dos meses que es el pago de nosotros dan un mercado y había que ir a cierta parte a traer el mercado. Daban un mercado para dos meses, ¿Cuántas libras de arroz daban? Dos libras de arroz, para dos meses dos libras de arroz. Dos cajas de atún. Era poquito para dos meses

También comenzaron a perderse los mercados, entonces que dijo el gobierno, -no entonces acabemos con esta sinvergüencería, vamos a darle la plata-

Para nosotros mejor en ese entonces, porque es más ciento cincuenta mil pesos que dan, porque nosotros no tenemos el aumento del porcentaje que dan para salario mínimo, eso nos correspondería nosotros, que nos dieran eso, pero el gobierno no, las cosas aumentan y eso son los mismos cientos cincuenta mil, eso está totalmente devaluado, ese es el meollo.

**Bairon Otálvaro:** Debería ser, primero eso que suba igual que sube el índice de precios al consumidor, y segundo tendría que ser mucho más amplio.

**Entrevistado:** Después de eso nace Colombia Mayor.

Colombia mayor, nosotros tenemos unos beneficios, pero no nos damos cuenta de esos beneficios que ofrece la alcaldía, ¿Qué beneficios tenemos nosotros a parte de los ciento cincuenta mil pesos? Nosotros con ciento cincuenta mil pesos no hacemos nada, y hacemos mucho. Remesa, y servicios públicos. El caso concreto es que somos muy conformes, somos demasiadamente conformistas, ese es el caso.

Yo he jodido mucho, yo he andado mucho, yo estoy metido en la bendita rosca, por allá nos ofrecen unas películas, que vamos a ver películas no sé a dónde, pero tenemos que sacar de nuestro bolsillo, los pasajes para ir por allá cuando nosotros íbamos a ir al centro a cobrar, claro, íbamos a recibir ciento cincuenta mil y pues claro uno gasta su pasaje, pero teníamos que ir al centro a cobrar, ahora ya paga por aquí. Entonces después del 5 de cada dos meses todo por aquí se cobra.

**Bairon Otálvaro:** ¿Más o menos cuanta gente de ustedes que son como de la misma generación tiene, ósea son casi todos, son pocos, son muchos?

**Entrevistado:** Muchos son muchos, Cali arranco con cuatro mil adultos mayores, la meta del gobierno era llegar a siete mil, pero eso hace rato paso por ahí, no recuerdo muy bien, si eso está en cuarenta y ocho, cuarenta y cuatro, no sé una cosa así por ahí, está llegando a las cincuenta mil adultas mayores que están recibiendo esa miserableza de ciento cincuenta mil.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuántos amigos tienen ustedes hoy, que tengan una jubilación?

**Entrevistado:** Asene, Jose Luis, marcos, el que le compro a pastora, no más, Yo me demoré siete años para recibir lo que me dan.

**Bairon Otálvaro:** ¿Te dieron de lo que habías cotizado formalmente?

**Entrevistado:** Sí, yo coticé en el seguro, no sé por qué se me perdieron unas semanas que trabaje en el Cauca, no sé por qué se perdió. Estoy detrás de eso. Porque aquí coticé cuarenta y dos semanas, supuestamente entre comillas el gobierno me regalo cuarenta y ocho semanas, para subir a treientos, para que beneficios económicos proporcionales me dé una cosita así cada dos meses. Lo que es una nigua. Treinta y cinco mil pesos me dan cada dos meses, me da col pensiones por medio de beneficios económicos proporcionales.

Estoy detrás de una vaina en el cauca.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cada dos meses te llega? ¿Dónde los reclamas? ¿Te llegan a una cuenta?

**Entrevistado:** No, a mí me llaman, me mandan mensaje: “señor José Omar Cuspoca se puede acercar a BEPS a recoger su mesada, treinta y cinco mil.

A mí me iban a dar seis cientos mil pesos, entonces yo le dije a la pelada, listo yo recibo esos seis cientos mil pesos, pero yo me los gasto en una semana y ¿después qué? Entonces yo necesito una cosita que me estén dando cada mes, cada quince, o cada ocho días, dijo no, cada dos meses, porque yo creía que era cada mes que me iban a dar treinta y cinco mil.

**Bairon Otálvaro:** ¿Hace cuánto lo estás recibiendo?

**Entrevistado:** Como tres años, dos años. Ahí si se ve, porque yo empecé recibiendo treinta y tres mil pesos, ahora va en treinta y cinco. Qué bueno fuera que eso lo hiciera Colombia mayor. El gobierno no ve eso.

**Bairon Otálvaro:** ¿Alguna instancia que tengan de Colombia mayor por acá, por fuera del caí, alguna instancia de participación donde ustedes pueden ir?

**Entrevistado:** Hay grupos que ha conformado la misma comunidad, ese es el meollo, la gente viene, propone, lo hace alegrar a uno, pero para que les meta el dedo vea, angelino, prometió hacer un sitio grande para el adulto mayor, para que vayan, se distraigan, pasen ratos allá, juegue, una cosa de varios juegos, hay domino, parques, ajedrez, sapo, pero no nada de eso, en ocasiones lo hubo, pero eso fue poquito tiempo, en el unicaf, en todas las partes.

**Bairon Otálvaro:** ¿El unicaf sigue funcionando o eso se acabó?

**Entrevistado:** No, eso es un elefante blanco también. La gente cuando es ladrona es ladrona, el Unicaf se lo robo una señora por diez y seis mil pesos.

**Bairon Otálvaro:** ¿A su merced también le llega?

**Entrevistada:** Sí, a mí me llego primero que, a Omar, a los dos años me llegó.

**Bairon Otálvaro:** ¿Y por qué te llegó primero a ti?

**Entrevistada:** Las mujeres en ese entonces eran a los 52 años, y nosotros a los 56, entonces a ella le faltaban dos meses para cumplir los 52, le llevé los papeles, dije dentro de dos meses mi señora está cumpliendo 52 años, de aquí allá usted recibe los papeles, y me los recibió.

**Bairon Otálvaro:** ¿En el cauca en que trabajabas?

**Entrevistada:** Yo trabajaba en un bar, yo era administrador del bar las palmas, y allí estuve cotizando seguro social. Pero a mí cuando me llega todo esto, y me sale la cara porque yo no creía en todo esto, sino una niña de un internet por acá abajo me dice ve Omar vos trabajaste en tal cosa, si yo trabaje, a dame tu número de cedula yo te averiguo, doscientas cuarenta y dos semanas, ¡ahh!! Yo tengo derecho como a media pensión o no, entonces ya con eso yo ya me puse, fui a col pensiones, en esas apareció ese BEFS, yo le estuve

haciendo mucha propaganda, porque yo hice reuniones de BEFS, y todas estas cosas porque yo mantengo con las narices en todas partes, me liquidaron y yo estaba contento porque yo tenía, como seis millones, y yo dije uy yo arreglo mi casa, y entonces esos seis millones eran seiscientos y pico los mil pesos. No nada de eso. Y ya.

Fui a Santander a cámara de comercio y no aparece allá ni siquiera del bar donde yo trabajé, o sí aparece, pero con otro dueño, y desgraciadamente, el bar se acabó, el que era dueño de eso se mató y nada.

**Bairon Otálvaro:** En el tiempo pasado era papeles, ¿no? no eran sistemas.

**Entrevistada:** Pero me encuentro con un amigo, en estos días que estoy yendo a Santander, que trabajo conmigo en el bar las palmas y él sí aparece allá y esta pensionado, entonces si él esta y yo llegue primero, tengo que estar yo, pero lo estoy llamando y él lo único que me dice es número equivocado.

**Bairon Otálvaro:** ¿Y ahora en este contexto de las campañas electorales el tema de los adultos mayores cómo ha sido utilizado?

**Entrevistado:** Anteriormente daban unos kits, daban sudaderas, daban jabón por si uno olía feo, desodorante por si uno olía a chucha, crema dental, cepillo. Le voy a mostrar lo que dan ahora para que se ría, una belleza.

**Bairon Otálvaro:** ¿Ahora Araceli cuantos añitos tiene ya?

**Araceli:** Tengo 76

**Bairon Otálvaro:** ¿Omar cuantos años tiene?

**Entrevistada:** 79

**Entrevistada:** Cuando yo estaba como juez de paz, me llamó una diputada, mire que quiero trabajar con usted, que usted es líder, yo quiero que trabajemos, trabajamos pero hay condiciones, le dije tengo dos inquietudes, una que el juez de paz trabaja, no tiene un

suelo, no tiene nada, no tiene si no enemigos que se gana gratuitamente no más, qué hace el juez de paz, descongestiona los juzgados, descongestiona las inspecciones, descongestiona bienestar familiar, descongestiona muchas entidades y no tiene ningún sueldo, y el lema es el señor juez no puede cobrar, nosotros si podemos cobrar pero hasta cierta parte, que al menos el juez de paz, tenga salud, tenga una pensión y tenga un cartón para que costee sus pasajes, y para el adulto mayor que nos aumenten a doscientos mil pesos.

Entonces ellos nos les conviene decir aumentemos al adulto mayor medio salario mínimo, y que vaya aumentando paulatinamente.

Eso se llama una renta básica, en el mundo, en varios países, hay una cosa que se llama renta básica, la renta básica es un recurso con el cual usted puede vivir, y esa renta básica se desarrolla en muchos países europeos, donde ya se le dice para que no tengamos problemas de desigualdad, equidad, pobreza, porque pues muchos problemas a veces, en el mundo adulto también suceden cosas que son muy complejas, por ejemplo los adultos mayores de estrato alto se suicidan, o son violentados por los hijos que están detrás de las rentas, los ingresos, en el mundo de las élites pues hay muchos problemas porque los abuelos son los que tienen el billete entonces todo el mundo está detrás de los abuelos porque son los que tienen el billete, entonces hay mucho problemas como las demencias seniles, hay muchas cosas porque la inactividad también hace que hayan problemas porque uno pierde capacidades, entonces la idea de la renta básica tiene que ver con eso, con que las sociedades puedan tener un ingreso mínimo, pero que ese ingreso es el que le permite vivir con unas comodidades estándar. Eso ya está más que probado, lo que pasa es que no se aplica, porque detrás de esto está la idea de no, como vamos a probar esto, como así que, pero es a lo que tenemos que llegar, todos estos dineros de subsidios hay que llevarlos a que exista una renta básica en las familias, que es un dinero, las familias deben vivir, pagar servicios, arrendo, apagar comida, eso es, renta básica, para todo, recreación, museo, paseo.



**Entrevistado:** Venga Bairon, pues si se diera aquí buenísimo, pero hay muchos hijos que esperan que el papá o la mamá vaya a cobrar los ciento cincuenta mil pesos para que el hijo o la hija le diga al papá o a la mamá pásame esto para comprar esto, pagar eso, eso no se debe hacer, yo pertenezco a una cosita con el adulto mayor, somos un grupo de personas donde estamos ojo pelado y nosotros tenemos una obligación de ir cuando el adulto mayor está cobrando con quien va y esa persona que acompaña por qué va, y que en el sitio le paguen conforme es, correctamente porque hay lugares donde va a cobrar le sacan la plata y eso tiene castigo y eso tiene cárcel.

En diciembre me vino a una señora, una nieta está sacando a la abuela a la calle porque se le da la grandísima gana por que la abuela es la dueña de la casa y simplemente porque la mamá murió y entonces ella necesita irse a vivir a esa casa, entonces vienen y me hacen la pregunta a mí, ella es una enfermera, dígame a esa enfermera que no sea sinvergüenza que vaya a trabajar, que ella no tiene que hacer en esa casa, porque la abuela, dueña de la casa está viviendo, que la mamá murió nada tiene que ver, que consiga un mozo para que la mantenga. Y la mande a la comisaria de familia y hagan esto, esto y esto.

**Bairon Otálvaro:** ¿A hora qué cargo tiene?

**Entrevistado:** Estoy haciendo chorizos para que me compre.

Si a mí me fuera bien en esto, yo matriculo cámara y comercio.

### **Entrevista Secretaria de Salud Departamental.**

**Bairon Otálvaro:** Son cuatro preguntas como gruesas del tema de la política, uno es en relación con esto de los conceptos que maneja la política de vejez y envejecimiento que son conceptos alusivos al envejecimiento activo, proteger los derechos de las personas mayores,

el tema de la equidad, la inclusión, el enfoque diferencial. Pero también persiste el enfoque más de asistencia, hay algunas acciones como Colombia mayor que tienen esa combinación de garantías de derechos y de asistencia.

¿Tú cómo ves esa combinación?

**Respuesta:** La OMS menciona que el 80% de la atención al adulto mayor, en este momento que tenemos una generación de adultos mayores multipatológicos es de salud, el 30 % atención psicosocial básicamente, eso se evidencia en la facturación, cuando se hace la prestación de servicios en los niveles 1, 2,3, todos los niveles de atención, el sistema de salud registra un volumen muy alto de personas se diría que el 90% de la consulta en los servicios de salud es de personas de 75 años en adelante, eso nos dice que la atención al adulto mayor es socio sanitaria, pero es más sanitaria que social. En este momento urge más atender la salud sin dejar de pensar que lo social es importante, sin dejar de prestar el servicio social, entonces la salud en este momento podríamos decir que ocupa el primer lugar en las necesidades de atención y calidad de vida en el adulto mayor.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cómo participa el adulto mayor allí? ¿Es una participación activa? ¿Mucho más instrumental? ¿Es como usuario, beneficiario, cómo cliente?

**Respuesta:** De varias maneras, primero nosotros lo identificamos en la prestación de servicios, generalmente son ya pacientes como te digo multipatológicos, con enfermedades crónicas no transmisibles, hipertensión, diabetes, dilipidemia, enfermedades asociadas a la salud mental, entonces, en ese sentido empezamos a identificar los adultos mayores desde los servicios de salud, ahora los servicios de salud tienen unas acciones de promoción y prevención, que nosotros le llamamos acciones colectivas, plan de intervención de acciones colectivas, que es el PIC que se maneja desde los programas y los servicios de salud, y básicamente las secretarías de salud pública municipales, lo que hacen es brindar esa atención a organizaciones de base comunitarias de adultos mayores para que accedan a los servicios de salud y se pueda mantener las habilidades residuales que tienen esos adultos mayores, en este momento se está planteando trabajar rehabilitación basada en comunidad

que tiene un enfoque muy comunitario y que nos ayudaría mucho a manejar la carga en salud que tiene esta población mayor, hay que entender que la comunidad juega un papel fundamental como su familia también, y eso no se ha trabajado muy bien desde las instancias gubernamentales. Y eso es lo que queremos recuperar ahora.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué articulación tú percibes entre el nivel nacional que plantea todos estos lineamientos y el nivel departamental que tiene unos lineamientos de política pero que hay una diferencia entre uno y otro?

**Respuesta:** ¿Cuál es la articulación? La política pública de adulto mayor menciona en uno de los artículos que hay que promover los estilos de vida saludable, que el adulto mayor llegue a una vejez activa, y con una calidad que haga digna su etapa de vida en la que esta, entonces en este momento por eso el ministerio ha planteado como alternativa los centros vida, y se crea la resolución 024 que ahora reformada por la 025, pero lo que hacen estas dos resoluciones reglamentan, la ley 1276 que contempla unos programas y servicios en centros vida de atención 8 horas y centros de larga distancia que se está trabajando con los alcaldes y los secretarios de salud sensibilizándoles y diciéndoles: mire estos centros vida ustedes tienen que entender que se les está asesorando técnicamente a sus profesionales para que ellos entiendan que esos centros vidas no son guardaderos de viejitos, que tienen un enfoque de rehabilitación basada en comunidad y que lo que queremos con esos centros vida es que esos adultos mayores hagan una rehabilitación y se pueda mantener no solamente sus habilidades físicas sino también sus habilidades intelectuales.

Los centros vida en estos momentos deben contener un paquete de servicios de salud básica, atención primaria en salud, todo lo que tiene que ver con promoción de estilos vida saludable, y dentro de estilos de vida saludable esta la promoción del mantenimiento de la salud mental, con estrategias por ejemplo como clínica de la memoria, depende el profesional que este hablado o dirigiendo la institución, pero eso es lo que se quiere, este año asesorar todos los operadores para que manejemos y estandaricemos ese programa de APS en los centros vida

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué avances han tenido los lineamientos en el Valle del Cauca?

**Respuesta:** De pronto hemos tenido mucho avance en la implementación de los centros vida que no se hablaba en la política pública, que no habla de la implementación de los centros vida, pero si la atención del adulto mayor de manera integral, eso se recoge en esas instituciones que se están creando justamente en esta administración, que acoge gran parte de la política pública, la filosofía, lo que se quiere, lo que se pretende y la verdad que se necesita la articulación intersectorial.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué cosas están por hacer en esta política que se diseñó en el Valle del cauca con relación a la política nacional?

**Respuesta:** Mucho, en salud hemos avanzado, en desarrollo social ellos están implementando toda la normatividad de estampilla, para que esos centros vida se pudieran crear y estamos avanzando con la defensoría del pueblo, la defensoría del pueblo tiene que empezar a manejar ya unos estándares con violencia y maltrato para hacer vigilancia no solamente a los centros de promoción social sino para hacer cumplir otras normas, en este momento no sé si sabes que acaba de salir la ley 1250 que menciona todo el tema de sanciones para quienes maltraten no solamente la familia sino también las instituciones, si somos negligentes en la prestación de servicios de salud, sociales o complementarios pues entraríamos a ser sancionados también por esa ley.

Y lo que se quiere es que otras instituciones, no solamente defensoría del pueblo que es la que tiene que ver con defender los derechos, porque siempre no los dejan a salud o a desarrollo social y en las alcaldías a bienestar social, otras entidades deben tomar partido de esto, por ejemplo, personería tiene que apersonarse de lo que le compete en ese tema, y la política pública lo menciona.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuántas personas trabajan contigo aquí en la gobernación en la línea de envejecimiento y vejez?

**Respuesta:** Yo, en salud

**Bairon Otálvaro:** ¿Hay un comité de la política a nivel del departamento?

**Respuesta:** Lo maneja la secretaria de desarrollo social, nos reunimos bimensualmente, ahora se quiere reactivar ese comité, el año pasado empezamos a funcionar, la estrategia y lo que se le ha propuesto a desarrollo social es que se maneje un consejo de adulto mayor y que se trabaje a manera de comité técnico, institucional y el tema de la política pública y en algún momento hagamos un encuentro con el consejo de adultos mayores para poder validar esa política pública.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué municipios son los más avanzados en estos temas de políticas de envejecimiento y vejes en el departamento?

**Respuesta:** Cali, con Cali se llegó a trabajar la política pública, prácticamente desde Cali fue que surgió el tema de la política pública, y por fin se logra sancionar el año pasado la norma de política pública en Cali a través del consejo municipal. Cali desde el año 2004 empieza a trabar todo el tema de salud con prestación de servicios en PIP en todos los niveles y a manejar los estándares de calidad.

**Bairon Otálvaro:** ¿Otros municipios?

**Respuesta:** Caicedonia, Tuluá, Tuluá en este momento tiene un recurso importante y ha implementado cinco centros vida y maneja muy bien todo el tema de atención a organización de salud comunitaria y adulto mayores. Palmira paradójicamente a pesar de ser el municipio con más población adulta a nivel nacional, todavía le falta mucho fortalecer los procesos, yumbo ha avanzado en el tema de centros vida apenas incursionan en año pasado, hay una organización muy fuerte, y desde yumbo es que sale la propuesta de la ley 1270 para los derechos del adulto mayor y el seguimiento a las violencias y el maltrato al adulto mayor.

**Bairon Otálvaro:** ¿En términos de innovación, que tipo de innovaciones han hecho acá en la secretaria de salud con relación al tema del adulto mayor y la política de envejecimiento y mayor?

**Respuesta:** La verdad es que nos corresponde un elemento que es muy preciso, el tema del envejecimiento activo, y allí yo diría no es que hayamos innovado, porque la verdad salud pública por eso se llama pública, porque es para todos, obviamente tiene unos lineamientos muy específicos para cada población, desde el año 2016 empieza a trabajarse todo el proceso que tiene que ver con los modelos integrales de atención en salud y el año pasado se empieza hacer este proceso de elaborar de diseñar, el MIAS. Y esperamos que al término de esta administración podamos entregar un documento con unos lineamientos y que podamos haber validado ese modelo de atención por lo menos con diez municipios.

**Bairon Otálvaro:** ¿Ustedes tienen como una memoria del proceso, de lo que han venido construyendo, como una sistematización o un documento que diga un informe del avance de la gestión hasta el momento de lo que han logrado realizar?

**Respuesta:** Sí, sí hay memorias, en este momentico estamos de trasteo, pero sí te puedo facilitar. Básicamente ha sido de pronto la prestación de servicio social como para todo el mundo desde hace tres años, porque se crea la promoción social el ministerio de salud crea algo, que se llama el área de promoción social donde se atiende la jubilación adulta mayor, discapacidad, etnias, obviamente tenemos que atender esas poblaciones bajo políticas públicas, eso no estaba, apenas de tres años para acá, entonces lo que te puedo entregar es lo que hemos venido haciendo de asistencias técnicas, en estándares de calidad, de los secretarios de despacho hemos venido asesorando.

**Bairon Otálvaro:** ¿El enfoque de los derechos humanos si es muy comprendido o no es muy comprendido?

**Respuesta:** No, no es muy comprendido -y yo le digo de una manera muy sana- le digo a la defensoría del pueblo que estamos teniendo choque de trenes porque siempre y sin querer a la secretaria de desarrollo social y a salud pública nos han entregado el maltrato y la violencia del adulto mayor, entonces cuando ellos vienen hacer la vigilancia a los centros geriátricos por maltrato ellos buscan si hay un sanitario, si hay un lava manos, yo les digo a ellos no, ustedes tienen que tener claridad de cuáles son las violencias y los maltratos que

se encuentran en el adulto mayor, y eso lo tenemos muy claro en desarrollo social y salud pública.

Que sabemos que hay maltrato por abandono, de las mismas familias que han sido desplazadas por la violencia y desplazan al adulto mayor, también cuando llegan a las ciudades receptoras ellos les dan prioridad a sus niños, a sus adolescentes y el adulto mayor queda sobrando en el grupo, en ese núcleo familiar, entonces ese adulto mayor nos convierte en un adulto en condición de calle y de abandono o no los dejan en los hospitales, entonces eso es lo que ellos deben de entender que se les está explicando que por favor son las necesidades que requerimos, nos apoyen a la secretaria de salud pública, que nosotros no podemos seguir haciéndonos cargo de ese tipo, o la victimización por ejemplo del adulto mayor en los centros geriátricos, la victimización de los mismo hijos que los dejan abandonados en los hospitales, la victimización porque les quitan su pensión, porque ellos ya ni siquiera recuerdan su nombre para firmar y los hijos o algún pariente cercano, en los mismo centros geriátricos se da que el auxiliar de enfermería los hace firmar documentos y le quitan la pensión.

**Bairon Otálvaro:** ¿Del tiempo que llevas acá cual ha sido el periodo en que más actividades se han realizado en términos del adulto mayor?

**Respuesta:** Yo estoy hace apenas tres años acá, la percepción que se tubo desde Cali es que se le da un enfoque de desarrollo social siempre a la atención del adulto mayor, salud pública no lo maneja, salud pública siempre pensó que era un tema de desarrollo social, esta administración le ha dado mucho impulso en todo el tema de salud, de hecho, con el solo hecho de crear los centros de vida nos obligaron a medir estándares de calidad, obligaron a que salud pública tenga que cumplir, garantizar la calidad en la prestación de esos servicios a esos adultos mayores, nosotros tenemos que hacerle vigilancia y control, porque no es crear una institución por crearla y darle los almuerzos a los adultos mayores, nosotros necesitamos, y mira que esto nos va ayudar muchísimo, porque necesitamos que esos adultos mayores, se rehabiliten, mantengan sus habilidades, eso nos va a evitar posibles

hospitalizaciones, discapacidades y muertes aceleradas, y la congestión en los servicios de salud, ¿qué nos está sucediendo?, que un adulto mayor nos está ocupando cama un mes, tres meses y a la EPS y al sistema de salud le vale un promedio de 9 millones de pesos mensuales la estadía de un adulto mayor, mientras que en un centro de promoción social de larga estancia que reciben 30 % de la estampilla lo puede tener en su institución haciendo todo el proceso de trabajo paliativo, acciones paliativas para que ese adulto mayor pues recupere su salud después de un posoperatorio, después de una atención si requiere unos servicios especializados pues que la EPS contrate un prestador que puede ser un centro geriátrico y lo tenga el tiempo que sea allí necesario uno o dos meses y le va a costar menos a la EPS, porque solo estarían facturando hotelería y ellos envían el home care de servicios allá.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles son los retos que tú le ves al departamento en el tema de adulto mayor hacia el futuro?

**Respuesta:** Un reto, yo hablo de salud pública porque nos corresponde aquí, bueno va haber un poco de derecho del adulto, un reto muy grande es que las EPS se alineen con toda esta resolución y la política pública que es un trabajo muy arduo que nos toca hacer este año, incluso ya las nuevas EPS empezaron a decir, mire asesórenos, cuéntenos cómo es, este es un reto muy grande porque tú sabes las dificultades que tenemos con el sistema de salud, la prestación de servicios y la negación de servicios, todo el tema de sensibilidad, entonces el adulto mayor es una población que en última instancia se atiende, se confunden de patologías, que se creen que solo son virales, y si vamos a ver finalmente se desencadenan otro tipos de patologías.

Tuluá, en abril del año pasado, se leyó que eran simples virosis en seis adultos mayores y murieron los seis adultos mayores y eso es imperdonable, eso no puede seguir pasando, entonces un reto de la salud pública es velar porque esa prestación del servicio se brinde sin barreras de acceso, todo un enfoque diferencial, otro reto que yo veo es la articulación de las defensorías, que la defensoría del paciente, la defensoría del pueblo, y



personería se apersonen del tema de lo que es la violencia del adulto mayor y el maltrato. Que eso todavía no lo han podido entender. Que buscan una lava manos, un baño, que es competencia de salud pública.

Yo te voy a contar una anécdota, en noviembre del año pasado vinieron desde Bogotá, la defensoría hizo un despliegue, aquí nos dijeron: necesitamos inspección, vigilancia y control del programa de adulto mayor, todo lo necesitamos allá en el geriátrico de san miguel porque hay maltrato en todos los ancianatos, entonces ellos tienen unos lineamientos claros de cuál es el seguimiento a las violencias, cuando llegamos, nosotros quedamos todos sentados en una banca, en público porque esta institución dijo no vamos a revisar si hay un baño, si hay un sanitario, entonces yo les dije que tiene que ver eso con el maltrato, si ustedes nos piden un informe porque aquí reposa en los informes la vigilancia y control que se le hace a todos los centros geriátricos del valle. Bueno Cali de pronto lo tiene aparte. Entonces un reto muy grande es que las instituciones tengan claro la competencia y el que hacer en las necesidades del adulto mayor. Para aclarar que nos toca a cada quien.

**Bairon Otálvaro:** ¿Con la sociedad civil cual es la relación, con organizaciones que defienden los derechos de los adultos mayores

**Respuesta:** Aquí está funcionando ASOHAM, son organizaciones no gubernamentales, en cámara y comercio están como unidades productivas, y con ellos se les ha venido brindando toda la asistencia técnica necesaria para que por lo menos en el tema salud conozcan cómo hacer una buena calidad y prestación de servicios, se aspira que este año se peguen otras entidades al tema

**Bairon Otálvaro:** ¿ASOHAM cuántas instituciones tiene?

**Respuesta:** Ellos en este momento tienen 35 instituciones, que son centros geriátricos en el valle, que son diferentes a los centros vida. Los centros vida son de carácter estatal, el estado les da un 70 % de sostenibilidad.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuál es el centro vida más exitoso que tu hayas visto o conozcas en el valle?

**Respuesta:** (Calimaria) muy organizado y sigue Caicedonia, San Miguel también tiene centro vida es el único a nivel departamental que cuenta con todos los programas y servicios, tiene hospitalización pequeña además son empresa social del estado, por eso se llama hospital geriátrico ancianato san miguel son los que cuentan con toda la red de servicios, hospitalización nivel 1, larga estancia.

Contacto Liliana loba

### **Entrevista, directora de la Corporación para la Tercera Edad**

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué es y cómo funciona la Corporación para la Tercera Edad?

**Olga Mercedes Arenas:** La Corporación para la Tercera Edad es una entidad sin ánimo de lucro que lleva trabajando 34 años en el apoyo, creación y formación de grupos autónomos de adultos mayores. Todo surgió por casualidad. Una señora que se llamaba Irma Buenaventura, ella murió hace unos dos años, tenía una enfermedad artrítica degenerativa,

que la tenía casi inmovilizada por los dolores que le produce hacer cualquier movimiento o esfuerzo, más la deformación que le producía.

Un pariente de ella que era médico y vivía en Alemania se enteró de la situación de ella y le envió una cartilla de ejercicios que hacían los adultos mayores en Alemania para provenir problemáticas de este tipo. Doña Irma recibe esta cartilla y, a pesar que no entendía alemán, pudo comprender de qué se trataba más o menos los ejercicios y ella empieza a hacer estos ejercicios y resulta que ella no sólo logra levantarse de la silla en donde estaba, sino que empieza a caminar. Todas las señoras que vieron sus procesos empezaron a preguntarse qué es lo que se había tomado o qué es lo que había hecho para mejorarse ¿por qué? porque estas señoras también tenían problemas similares de dolor en la rodilla, cadera, mucho esfuerzo para poder moverse y desplazarse, sobre peso... una cantidad de problemáticas asociadas con la edad y por no llevar un tipo de vida saludable.

Entonces estas señoras un día se fueron a preguntar qué era lo que había hecho o lo que se había tomado. Doña Irma les confesó que estaba haciendo unos ejercicios y decidieron que ella podía compartí estos ejercicios con estas personas. Se empezaron a reunir en la casa de doña Irma, luego en las casas de las otras vecinas, y así se fueron turnándolas casas para hacer los ejercicios en el patio. Estas señoras empezaron a ver una mejoría en su calidad de vida, en cuanto su movilidad y que físicamente se sentían mucho mejor.

Pero con estas reuniones no sólo lograron ver que su calidad de vida había mejorado, sino que también la pasaban muy rico, que se distraían, que tenían un espacio distinto al de sus casas -donde sólo hacían oficio y nada más-, a un espacio donde conversaban, donde hablaban de sus problemáticas. Ellas empezaron a ayudarse, a celebrarse los cumpleaños, empezaron a hacer paseos, a tener un fondo entre ellas para hacer celebraciones, y así surge el primer grupo de adulto mayor que se llamó Híper en Terrón Colorado y la presidenta fue doña Irma. Otras señoras de la zona vieron que este grupo la pasaba buenísimo, entonces doña Irma se va y les enseñan los ejercicios y así se

empiezan formar grupitos de adultos mayores, compuestos principalmente por señoras. La mayoría de nuestra población está conformada en, por lo menos, un 95% de mujeres.

La idea de formar grupos autónomos de adultos mayores empieza a recibir el apoyo de diferentes instituciones como la gobernación, la alcaldía, la FES, solidaridad por Colombia, ancianito san miguel... quienes patrocinaron la creación de una entidad que empezara no sólo a apoyar y acobijar estos grupos que se estaban formando, sino a fomentar la creación de grupos con la finalidad de mejorar la calidad de vida y la salud de los adultos mayores, y también mejorar sus contextos ofreciéndoles un espacio de recreación, donde pudieran hacer ejercicios, conversar con otras personas, y en general, que les diera una autonomía porque muchas de estas personas antes sólo se quedaban en la casa haciendo oficio, cuidando niños, o sirviéndoles a sus hijos.

Cuando yo hablo de autonomía me refiero a autonomía económica y autonomía de decisión, muchas de estas señoras a pesar de que trabajaban en sus casas -porque hacer oficio y cuidar niños es un trabajo- no recibían ningún reconocimiento ni remuneración. El fin de semana que las familias salen de paseo a quien dejan es a los abuelos, buscando pretextos como que la abuela se nos cae, la abuela se nos enferma... siempre existía alguna excusa para no llevarlos. Entonces la calidad de vida de estas personas se vuelve muy triste. A través de los grupos con sus actividades los adultos mayores se van convirtiendo en personas autosuficientes y fueran generadores de sus propios recursos -o al menos ese es el objetivo con el que se crearon estos grupos-. Otra de las finalidades de crear estos grupos es mostrar y enseñarle al adulto mayor que es capaz, que puede y que tiene derecho a disfrutar con dignidad los últimos años de su vida.

La Corporación para la Tercera Edad no recibe ayuda del Estado. Nosotros estamos en un sitio que es de la alcaldía, esto no es nuestro, pero nosotros lo administramos: tenemos que pagar sostenimiento, tenemos que mantenerlos; si se dañó el techo -como ahorita- nos toca arreglar el techo, ahora nos toca meterle una plata a la piscina porque tenemos filtración del agua. Entonces ¿de qué vivimos' a los dos meses de entregado este sitio, uno de los miembros de junta vio que la corporación no era

autosuficiente, no generaba recursos porque nosotros no le pedimos contribuciones a nuestros afiliados: ellos pagan un carnet que cuesta 2500 pesos y ese carnet es de por vida, no hay cuota mensual, nada, cero. Guillermo León Jaramillo dijo "bueno, hay que crear algo porque este sitio no lo podemos perder", entonces se le ocurrió que se podía aprovechar que los adultos mayores disfrutaban mucho reunirse a bailar, a cantar, a echar chistes, hacer teatro, hacer como tertulias... y se crearon los viene de agua de lulo y se empezaron a reunir los viernes a hacer estas actividades aquí, y se les cobraba algo pequeñito por eso. A los tres meses las personas que hacían parte de la corporación llegan a la conclusión de que lo que más les gustaba era bailar y que porque no se creaba un espacio para el baile, y se creó la primera viejoteca de la historia de Cali, que no es discoteca para viejo: viejoteca quiere decir "viejo te cambió la vida", que fue el comentario que hizo uno de los adultos mayores cuando le dijeron que iba a ver un sitio exclusivamente para ellos con la música que a ellos les gusta. Obviamente eso fue como la gallina de los huevos de oro, porque no existía un espacio de recreación para que ellos bailaran en Cali y en el país no existía. Eso fue el hit

Eso no se pensó como un negocio, se pensó como un programa recreativo para los adultos mayores que le generara algún ingreso a la corporación para poder ser auto sostenible. Esta viejoteca no tiene un nombre porque no se ha registrado como un establecimiento comercial, porque no está pensado como eso, pero como fue un buen negocio, entonces empezaron a salir viejotecas por todo lado. Como nosotros somos un programa nosotros no competimos comercialmente con estas viejotecas que hacen cosas como jueves de solos y solas, nosotros eso no lo patrocinamos, esta viejoteca es muy sana, muy familiar; el consumo de licor es libre, nosotros no obligamos el consumo de licor a las personas, porque consideramos que esto es más un servicio recreativo que cualquier otra cosa. Sin embargo, esto genera algo de ingresos y es con eso con lo que la corporación se ha sostenido durante esto treinta y pico de años.

Entre doña Irma y el director ejecutivo, don Ramón Delgado, se dedicaron por más de veinte años a formar grupos de adultos mayores en todo el departamento. En este

momento nosotros tenemos aproximadamente unos 130.000 afiliados, y todo esto sin un peso del Estado. Nosotros hacemos anualmente actividades recreativas y culturales que impacta a toda esta cantidad de población, y la gente se pregunta cómo hacemos. El año pasado, por ejemplo, hicimos eventos que llegaron a impactar al menos a unas 120.000 personas con sólo 7.900.000 pesos, que fue lo que nos quedó como excedente después de sacar los recursos para sostenimiento y mantenimiento de este sitio. Entonces ¿cómo hacemos nosotros? Nosotros recibimos el apoyo de empresas privadas como arroz blanquita, café agila roja, coexito, give tu Colombia, fundación construir país... y gracia a ese apoyo nosotros realizamos nuestros eventos, como el reinado de la señora Cali y la señora Valle del cauca que manejamos nosotros; son doce eventos que realizamos nosotros, uno por mes; hacemos anquetas con productos que nos donan algunas empresas, las cuales rifamos o regalamos. Si no fuera por la empresa privada, por esa viejoteca, un hostel que estamos tratando de promocionar, la corporación no podría sostenerse.

Nosotros hacemos todas estas actividades para favorecer a los adultos mayores, pero no creemos en la gratuidad y somos enemigos de la gratuidad por los efectos desastrosos que ha generado. Nosotros cobramos tarifas diferenciales muy especiales, por ejemplo, por el acceso a la viejoteca de los adultos mayores cobramos como 3500 pesos, las personas que vienen aquí a hacer uso del parque se les cobra una módica suma de 1000 pesos por el mes... esto lo hacemos para generar compromiso por parte de las personas beneficiadas y se les quite de la cabeza la idea de recibirlo todo regalado.

Yo empecé a trabajar con don Ramón hace unos ocho años tocando puerta en la empresa privada. Lamentablemente para el adulto mayor no había ni un centavo por parte de la administración municipal ni departamental, no por parte de las empresas privadas. Esto ha sido muy difícil porque la mayoría de las empresas privadas ya tenían sus propias fundaciones y casi que todas ya tenían definido las poblaciones con las cuales trabajaban, pero ninguna trabajaba con adultos mayores, ni una. Primero, el adulto mayor hace ocho años era invisible en la sociedad. En mi opinión, esto se debe a que el ser humano en general hace una negación de la muerte, hay un miedo a morir, y como el adulto mayor está

cercano a la muerte, la gente no quiere pensar en que va a envejecer y no planifica su vejez. La gente empieza a darse cuenta de que se está haciendo viejo por las dolencias de la edad o porque están próximos a la jubilación o cuando ven que no lo contratan porque está alrededor de los cuarenta o cuarenta y cinco años, y es en esa edad que la gente empieza a preocuparse. Entonces, la vejez no existe para la gente y menos para las empresas.

¿las empresas cómo veían al adulto mayor? En cuatro tablas, así de sencillo, una carga social. Pensaban cómo puede aportar o retribuir el adulto mayor, y muchas fueron muy francas y me dijeron que la responsabilidad social empresarial la veían como una inversión social. Y la palabra inversión implica que se invierte un dinero esperando alguna retribución y ellos no veían -y creo que la inmensa mayoría aun no ven- al adulto mayor como un ser capaz de retribuir de alguna manera. Otros me decían que los viejitos para que necesitaban ayuda si tenían a todos esos políticos que los ayudan

**Bairon Otálvaro:** ¿Es decir que los adultos mayores son instrumentalizados por los políticos para obtener réditos electorales?

**Entrevistada:** ¡Todo el tiempo! Nosotros aquí no diferenciamos ni por sexo, ni por raza, ni por religión, ni por posición social o política. Tampoco la corporación apoya políticamente a nadie, eso obviamente le ha costado a la corporación estar excluida y dejada de lado. La corporación ha sobrevivido porque dios es grande.

**Bairon Otálvaro:** ¿hay relación entre el hecho de no recibir apoyo financiero por parte de la administración municipal y departamental con el hecho de no apoyar las campañas políticas?

**Entrevistada:** En campañas electorales sucede que muchas veces nos llaman, por ejemplo, a alquilar un salón para trecientas personas. Obviamente ese alquiler nos genera un ingreso importante, pero ¿qué pasa' no me dicen para qué es y yo no puedo alquilar un salón sin saber qué es lo que se va hacer, yo tengo que ser responsable del sitio que nosotros manejamos y nosotros somos muy respetuoso de la imagen y no permitimos que se haga

mal uso de los espacios. Entonces, cuando yo pregunto para qué es el alquiler y no me quieren decir, yo empiezo a sospechar y sobre todo en época preelectoral. Finalmente hemos descubierto que era para hacer reuniones políticas, y reuniones en donde no solo viene el político a hablar, sino que viene a dar regalo a los adultos mayores, les hace una fiesta. Eso me pasó: una vez yo me negué a alquilar el salón a un político y expliqué que la corporación no podía hacer eso porque se llenaría de pancartas y la gente de inmediato pensaría que nosotros estaríamos apoyando a algún candidato, y nosotros no nos prestamos para eso.

Alguna vez, hace unos siete años se hizo un foro con los presidentes y coordinadores de municipios y estaban todos los candidatos a la alcaldía de Cali y a la gobernación. Fueron como 20 personas que recibieron todas las preguntas de los adultos mayores, pero eso es algo distinto, eso es democracia, es permitir la participación y la igualdad de oportunidades para todos los candidatos. Cosa distinta es abrirle las puertas a un candidato para que haga su propaganda, porque la gente puede asociar esas reuniones con el apoyo de nosotros a un candidato. Entonces eso no lo hacemos y qué pasa... pasa que cuando nosotros necesitábamos que nos prestaran servicio como que nos arreglaran o pusieran el alumbrado público frente de la corporación o en los parques que utilizábamos, no nos tenían en cuenta. Nos excluyen de las acciones que deben hacer como gobernantes del municipio.

Sin embargo, la corporación y nuestros eventos han ganado el reconocimiento de muchas alcaldías porque son eventos grandes a los cuales asisten muchas personas. Entonces, estos eventos son disputados entre las alcaldías para que el evento se haga en sus municipios, pues estos generan la movilización de muchos turistas y cierto dinamismo comercial. Estos eventos son totalmente gratuitos y su realización es posible gracias a algunas alcaldías y a la inversión de la empresa privada.

Las personas asisten a los eventos por su propia cuenta, nosotros no les regalamos el transporte. Porque eso es la última moda, que nosotros tenemos que darle hasta el transporte. De hecho, se nos ha disminuido la asistencia porque nosotros no les damos el



transporte; se les da todo gratis, la viojoteca, el refrigerio, las rifas, a veces invitamos grupos musicales, y muchos no van que porque no se les da el transporte. Muchos no van que, porque no se les da el transporte, como si es que fuera una obligación de nosotros o de la alcaldía dar el transporte para un evento gratuito. Cuando surgieron estos grupos surgieron con la idea de que fueran autosuficientes, que ellos generen sus propios ingresos para hacer las cosas que ellos quieran, para generarles independencia.

¿Qué fue lo que pasó que hizo que lamentablemente la idea con la que se crearon estos grupos se torciera? Resulta que los políticos hace algunos años, me imagino yo, han venido estudiando bien la población que vota y pues el adulto mayor es el que más vota, es el que todavía conserva la idea de que el voto es importante.

### **Entrevista Política de vejez y envejecimiento**

**Bairon Otálvaro:** Son cuatro ejes, un eje es el de los conceptos del núcleo duro de la política, otro eje de las intervenciones de la política, las intervenciones que realiza tanto a nivel nacional como en el Valle del Cauca, y otro eje más de los actores que participan, en este caso, el de la academia y finalmente las innovaciones, -si hay algún tipo de innovación-. Nosotros estamos trabajando en la tesis el tema de las innovaciones públicas, si desde la academia se ven o no ese tipo de innovaciones o si las hay o no, no es tan categórico, pero si me parece que sería importante, que hacia el futuro se piense cómo van

hacer las innovaciones que tiene que trabajar el mundo de lo institucional público porque se ha hablado de la innovación social, pero de las innovaciones públicas, o bueno, de qué están haciendo las instituciones para enfrentar problemas como las que hoy tenemos y retos al futuro como una política de la vejez y el envejecimiento que es el que se va a tener hacia el futuro, hoy es un reto enorme, pero hacia el futuro se va a tener mucho más.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles son los conceptos duros o los conceptos más sólidos o fuertes que tiene la política de vejez y envejecimiento en el país o en el valle del cauca?

**Profesor:** Yo te haría como un recorrido histórico, mi trayectoria en el campo es de muchos años, yo he trabajado paralelamente con población de niños y población de adultos mayores, en ese caso de los adultos mayores mundialmente hemos tenido una asamblea sobre envejecimiento y vejez en Viena, y también en Madrid, 20 años después, la de Madrid creo que fue en el 2002, sirvió como referente para todos los países sobre lo que se podría hacer con envejecimiento y vejez de una perspectiva con unos ejes conceptuales y en una perspectiva de participación, sigue siendo ese documento un documento muy valioso, creo que fueron 160 países que hicieron todo el ejercicio de preparación y después han hecho el ejercicio de implementación, inclusive, se llegó a todo lo que se conoce como la estrategia regional en el caso nuestro para América latina y el caribe.

Esto ha tenido una serie de encuentros para que la política vaya siendo implementada y el desarrollo ha sido bastante desigual, si tú me preguntaras dónde hay unos buenos desarrollos, digamos que los países han asumido la política pero la han asumido unos países por tener población vieja, y ya a un nivel significativo, y otros como nosotros que tiene una población vieja en transición, Colombia relativamente en un proceso, los viejos todavía no son una preocupación grande, no, sin embargarlo hay unos problemas que preocupan, como lo pensional, pero aparte de eso, la política ha permeado, los lineamientos de Madrid se han vuelto lineamientos rectores, todos los países los hemos acogido desde sus diferentes opciones y si tu revisas con ojo crítico lo que ha sido la política de envejecimiento y vejez para Colombia es el resultado de una adecuación de lo

que se dijo en la asamblea mundial de envejecimiento, se mantiene la estructura de lo que se dijo con algunas particularidades, eso tú lo evaluaras, tiene sus ventajas, porque hay unos lineamientos que pueden en el futuro evaluarse con muchas poblaciones, pero también puede corresponder un ejercicio elemental ¡adecuemos a lo que hicieron allá!

**Bairon Otálvaro:** ¿El país ha tenido una institucionalidad propia en el tema?

**Profesor:** Sí, la preocupación por los viejos, es una preocupación que de alguna forma no es muy antigua, gerontología más o menos tiene algún tipo de interés en los años 1940-45 en la medida que el país envejece, curiosamente, en los países latinos la atención de los viejos ha sido una preocupación muy grande, pero una aprensión no sustentada en política, algunos ejemplos, eso tiene un foco de interés importante, porque han sido las familias y las instituciones las que se encargan de atender pero no en contexto de política, sino en unas buenas acciones aisladas, como malas, Colombia no es ajena, la situación de Colombia se puede vivir en Ecuador, Perú, Chile, Chile ha sido muy pionera, aunque ya llegó a lo mismo por la imposición del modelo neoliberal que acabo con todo, los avances que se han tenido son mínimos en algunas situaciones especialmente en cuanto a seguridad social, jubilación, sistema de pensión, salud, sobre todo esos dos, como Colombia mayor, y algunos programas, en términos reales, han sido programas de gobiernos, pero no políticas públicas, y entonces el programa de gobierno acaba con el gobierno.

En el gobierno de Uribe, se llamaba almuerzos calientes, y en este gobierno dan un subsidio, Colombia mayor.

Entonces eso es Latinoamérica, siempre va a estar con un modelo universal, pero con unas acciones asistencialistas, todo es asistencial y todo va con el objetivo de población de viejos pobres, o sea va unido, así como se atiende la pobreza en jóvenes, en niños, así la pobreza en mayores, cada gobierno, hay una ambivalencia permanente cada gobierno lanza sus programas sobre una idea de la vejez como una edad en la cual hay tanta ambigüedad, o sea que hacemos con los viejitos, y se desconoce un problema de que la expectativa de vida

creció, y la vejez como algo físico, no cultura, como algo casi sinónimo de enfermedad y discapacidad.

**Bairon Otálvaro:** ¿La Concepción de envejecimiento?

**Profesor:** Entra la academia, pero la academia entra sobre todo desde el punto de vista médico, por ejemplo, es interesante ver la formación de los geriatras y gerontólogos, y las maestrías o las especializaciones en gerontología y desde el punto de vista médico hace un trabajo de atención ya a los viejos enfermos, bajo el imaginario de que la vejez si es enfermedad y el desconocimiento de las ganancias en la expectativa de vida, que quiero decir, cojamos un caso de univalle, nuestros profesores se jubilaban a los 50, y se iban a trabajar o a cuidar perros o a lo que sea, allí hay un capital social que se pierde, porque no es una edad de retiro, luego a los 62 se evidencia el problema porque la expectativa de vida hoy está a los 72, con una ecuación donde llegas bien a esa vida tiene automáticamente tienes posibilidad a 15 años más, entonces la academia que en estado unidos es liderada por mayores en investigación, aquí termino siendo descartada, por descarte, entonces viene el lineamiento de política, se hace una adaptación, se toman los principios, no está mal, donde están digamos unas fracturas, empieza todo el boom en el 2006 en involucrar el tema de niñez en los planes de desarrollo con exigencia de la procuraduría, y el que no le meta plata a los niños esta fregado, eso nace con programas académicos, políticas públicas, y que pasa con vejez, vejez se le deja a cómo los gobernadores y alcaldes ven el problema de vejez en sus territorios, igualmente empieza una formación académica y una preocupación no de que hacer, lidera Antioquia, la formulación de la política pública, luego Bogotá con la Bogotá humana, que dejo réditos claros, porque si tú eres beneficiarios, ves en este hombre una opción, y en otros departamentos, el tema se pone en la agenda de los gobiernos, y empieza a generar empleabilidad, y cierta organización social de los grupos, el valle por ejemplo fue líder hace mucho tiempo, en el gobierno de Mauricio guzmán, se dio mucho énfasis pero era porque teníamos gerontología en la san buenaventura , especialización en la valle, entonces que paso, empieza a tener cada departamento y municipio, elabora sus políticas de envejecimiento y sus planes de atención a los adultos mayores, el modelo

tradicional siempre fue el ancianato, todo municipio tenía su ancianato, manejado por damas, o monjas, y el ancianato era para gente que estaba en una situación de indigencia, luego viene participación social alrededor de los grupos de mayores que se asociaba con junta directiva, para organizar toda la vida social, jugar, ir de paseo, una participación social que nunca fue participación política, al contrario, eso se pensó como fortín, los mayores se volvieron visibles, desde el punto de vista de su propia organización social, gozándose los paseos, y nació en Cali sobre todo las viejo tecas, cuando se inauguró la corporación para la tercera edad, idea del doctor German Villegas por que la mamá era la primera dama, una señora que le dio mucho empuje, nació la corporación en el caso de Cali, y se volvió un centro de diversión, entonces yo te diría que empezó el negocio del diseño de políticas, solamente con mi experiencia te digo yo he visto, en 5 gobiernos 5 políticas distintas, pero todas con el trasfondo de la asamblea, distintas pero iguales, entonces por ejemplo, gobierno de salcedo hubo política de envejecimiento, en Ospina hubo, ahora con guerrero, hoy tenemos políticas de envejecimiento con diferentes actores, las universidad San buenaventura, la univalle, la javeriana, después en algunos municipios, se han hecho ejercicios con instituciones no tan representativas, en la última versión que tenemos de la política es el grupo de gerontología de la valle, en la línea de bases valle, también nosotros con san buenaventura y la javeriana, con el pasar del tiempo llegan ciertos actores el mayor logro ha sido con este gobierno, en el sentido que le ha puesto plata, y que la política paso por el consejo, política pública, si no pasa por consejo con hay caso, qué se ha ganado, qué se ha perdido y cuál sería el futuro, poner el discurso del envejecimiento como política pública es un gran logro.

Qué hace el ministerio de salud, se preocupa pero se preocupa distinto, con responsabilidad, anterior mente había compasión, la frase es buena, ya estamos viejos, y uno lo evidencia, en este momento el tener la política, un observatorio, centros días, el año pasado la alcaldía financio 18 centros vida donde van a las 8 y salen a las 5 , una ganancia muy interesante, la secretaria de salud, de deporte y de cultura tienen muy buenos programas, pasas de tener uno o dos empleados a tener hoy por lo menos en la oficina de

atención al adulto mayor 70, entonces todas las generaciones se van juntando para sacar adelante unos programas con una población, los subsidios pueden ser absolutamente degradantes pero son una alternativa, es la alternativa entre no tener nada y tener algo, despierta conciencia sobre lo que puede ser una población grande envejecida, en este momento es igual a la de niño menores de 5 años, 12 % de población. Una visión longitudinal, ya no es pirámide.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué innovación se pueden haber pensado en el nivel departamental o local?

**Profesor:** Opinión sobre el documento de Madrid. A mí me parece excelente por ser un documento que conforta el sentir más o menos de 160 países y segundo una mirada con la participación de expertos sobre eso, en la primera gran realización es que el documento da las líneas claras para donde debemos, y evalúa el envejecimiento con y sin recursos, y qué se debe hacer ante otras poblaciones, dos que el documento permite cualquier surgimiento de innovaciones para complementar, cuáles han sido experiencias significativas, España llega a la crisis por la tensión que hay con su población mayor, es una que tenía todas las garantías, y digamos que la política permite avizorar en alguna manera unos escenarios futuros que deben visionarse ante el crecimiento de la población

Por ejemplo, programas como el de coomeva, vida en plenitud, para otros tipos de viejo, un paradigma de la política, es pensar que la vejez es distinta a ver televisión y descansar, algo hay que hacer con los que estamos llegando y que están formados, tiene experiencia, y no sacan a orinar al perro una idea más trascendente

Segundo, como paulatinamente uno tiene que estar integrado desde una visión política, mira los candidatos, de la calle que es de los viejos, porque ya representa como tal, y otro de los pollos fajar que tiene 60 y un muchacho con ivan duque, después del 4 piso hay que poner ascensor, y cómo el gobierno sobre todo este, con el ministro Alejandro, le ha dado una dimensión distinta de alguna forma, ya empieza a permear una política que está siendo nacional, y que está impactando de diferentes maneras en los municipios,

aumentaron en un billón el subsidio de Colombia mayor, la sospecha es porque lo maneja un consorcio, es decir esta plata, cuando dan el subsidio las economías de los municipios tienen un impacto, por 150 mil si los tienes tu no impacta pero si tenemos 20.000 personas si tiene un impacto, es lo que se avizora, ver como esta población con unas políticas que ya están bien diseñadas lo que habría que hacer es ver como las vamos validando.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué sistemas de seguimiento y monitoreo tienen estas políticas, o de evaluación? yo vi una evaluación que me pareció demasiado cuantitativa, de Colombia mayor, pero de la política no he visto ninguna, del observatorio de envejecimiento y vejez.

**Profesor:** No hay sistemas de monitoreo, trabajamos con un horizonte del hacer, muy poco del pensar, por ejemplo, centro días, llega el presupuesto en mayo, gastamos los recursos en acciones puntuales, pero que nadie les hace seguimiento ni impacto, los modelos de casas de atención privadas, lo mismo, ahora ya hay una legislación, pero estudios alrededor de eso, es muy poca,

**Bairon Otálvaro:** ¿Hay líneas de investigación en la academia?

**Profesor:** Pasa una cosa curiosa, y es que seguimos con un paradigma en el cual el imaginario de la vejez confunde mucho a la gente, o sea, los estudiantes de medicina, se les ofrece en los primeros semestres cosas de geriatría gratis, no van, ¿por qué? porque trabajar con viejos? hay unos imaginarios muy fuertes, ¿cómo se mueve la academia? El tema de envejecimiento no es prioritario, ni atractivo, si tu revisas de todas las líneas de investigación en pregrado muy poco, y en los posgrados hay en psicología más del punto de vista experimental, donde se sustenta con estadísticas, la investigación formal muy poco.

Los estudios tienen un corte demográfico y no conozco en la universidad un corte de envejecimiento y vejez. En caldas sí, en Antioquia sí la tienen, pero acá no, en la literatura todo es más del deber ser que otra cosa, entonces se apoyan en la idea de un envejecimiento activo, frases eslogan, que no, que difícilmente se pueden volver política porque no hay una estrategia de seguimiento que permita verificar, lo que no pasa con

primera infancia, como ellos han soportado hasta llegar a una ley de primera infancia, el código ha tenido un avance.

Hay unos trabajos interesantes en la javeriana, pero en términos de investigar comercialmente, o sea una crema para las arrugas. Eso son las líneas de investigación fuerte. Allí es la cosa, los pañales, la menopausia, algunos temas importantes se vuelven atractivos desde punto de vista comercial. La academia si se mete a eso. Y se le seguirán metiendo.

**Bairon Otálvaro:** En las organizaciones sociales, ¿cuál es la participación de los adultos en esas políticas?

**Profesor:** Varios factores, el diseño de políticas generalmente de mayores a estado orientado por jóvenes, si tú vas ahora a la oficina encuentras gente muy joven, entonces el problema, ese un problema estructural, ¿cuál podría ser la participación política de los adultos mayores?, teniendo en cuenta que ya la población de adultos mayores que vamos a tener es estudiada, con competencias para trabajar con el tema de sus políticas, entonces la participación es muy poca, y más bien en ofrecimientos de orden recreativo, turismo, paseo, sitios y esto puede estar muy explicado por un sentimiento de aislamiento y exclusión que se hace mutuo, yo me retiro porque me retiraron

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué diferencias o similitudes encuentras entre la política a nivel nacional y departamental de envejecimiento y vejez?

**Profesor:** Nosotros le trabajamos mucho al documento de política, inclusive yo tengo el inicial, que se llama voces de los mayores, entonces el nivel nacional presenta una, es muy ajustado al documento mundial, sin embargo, el de la política pública gubernamental sigue siendo que recupera lo fundamental pero que hace apreciaciones sobre ciertos factores regionales uno de ellos es la posibilidad de cómo recuperar desde el punto de vista de posicionamiento social el trabajo invisible de los abuelos, los nietos, la casa, los mandados, etc. Hay una invisibilidad que habría que recuperar y no tanto el ofrecimiento para los viejos



pobres sino para toda la población, lo que se hizo con el código de infancia, solo apoyaba circunstancias especiales, para uno que cubre a todos, pensaríamos en un sistema de universalidad, el modelo que logrado luz Elena en Antioquia, gerontóloga, logro hasta llegar a organizar cabildos de adultos mayores, acá no, y el problema es que los mayores del poder no se creen mayores, en un diplomado que hice el año pasado decía, esta sesión está dedicada al papa francisco 80 años nadie piensa en que esta viejo, esta sesión está dedicada para el fundador de play boy, como así profe, sin moral. Ambos tienen un valor, la irrelevancia de lo cronológico frente al valor de lo social.

Imponen filosofías de vida, y muere a los 91, mira que un lineamiento de política sería como comprometer a las poblaciones alrededor de una educación y discusión de un concepto de ciudadanía, lo que tú ves, lo que mata en los grupos es la jerarquía, para que un grupo necesita un presidente y esas cosas, necesita forma de organización participativa que evite jerarquías, y que el que llegue, trabaje con innovación para una participación ciudadana a activa y funcional,

Lo social participativo, empoderar, y lo otro, es que entonces se vuelven grupos en que la gente es la misma con más edad, o sea, el imaginario de la vejez no es que yo me volví así por viejo si no que yo reafirmo todo en esa edad, lo innovador podría ser cierta metodología de trabajo con los grupos.

**Bairon Otálvaro:** ¿Estrategias nuevas se lograron construir de la política en voces de los mayores?

**Profesor:** Allí hay un contrasentido, yo dirigí el programa de gerontología, y te voy a contar porque nos tocó cerrar, porque el ministerio de salud hizo unos lineamientos de atención al adulto mayor y se equiparó al auxiliar de enfermería con el profesional de gerontología, entonces la poca valoración que se hace de la calidad del cuidador empieza a que la política no pueda ser una posibilidad de progreso si no de deterioro.

**Bairon Otálvaro:** ¿Se canceló?

**Profesor:** Entonces en ese tiempo el Sena ofreció capacitación con contrato en España, barrio.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles son las teorías que sustentan el tipo de acciones que ustedes hacen en el centro de adulto mayor?

**Entrevistada:** Lo primero es que Cali todavía tiene un retraso en cuanto a la política para la atención del adulto mayor. No hemos logrado lo que ya tienen ciudades como Bogotá o Medellín: unos programas bastante avanzados y fortalecidos. Cali apenas está empezando en este proceso.

Todas nuestras actuaciones están sustentadas en la legislación que rige lo relacionado con el adulto mayor y la política nacional de envejecimiento y vejez. Antes en Cali cuando se hablaba de adulto mayor, sólo se pensaba en el subsidio, no había nada más para esta población. Esto nosotros lo hemos venido cambiando porque el adulto mayor no es solo el subsidio, no sólo es la plata o con qué él vaya a vivir. El adulto mayor necesita una atención diferente a eso, todo lo que tiene que ver con la atención psicosocial, maltrato y abandono, y en esto hemos venido avanzando.

Se tenía la concepción que Cali sólo trabajaba para el ministerio en este tema, de resto nada. Colombia Mayor es un servicio que presta el estado y la alcaldía, hace un papel más operativo, pero, hay otras cosas que también son muy necesarias, por ejemplo: los centros vida, el servicio de albergue a larga estancia, las diferentes capacitaciones que se les hace al adulto mayor en estilos de vida saludables, orientación jurídica. Todas estas acciones se realizan basados en la ley; en la ley 1251, 1276, 1171 y pues en el marco de la política nacional de envejecimiento y vejez.

**Bairon Otálvaro:** ¿Persiste todavía la idea de la caridad en esto de la atención a la población adulta mayor? ¿por qué consideras que esta idea de caridad aún persiste?

**Entrevistada:** Lo que pasa es que mucha gente está acostumbrada al asistencialismo y a que el Estado es el principal proveedor. Tengamos o no tengamos, el Estado tiene la

obligación de darme a mi todo, pero aquí hay una corresponsabilidad entre el Estado, la familia y la sociedad; y cuando la familia no puede atender las necesidades del adulto mayor, es ahí cuando entre el Estado. Colombia es un país asistencialista por cultura. El propósito nuestro es cambiar este patron cultural. Aquí, por ejemplo, en el tema de subsidios que es muy asistencialista, que es un programa de protección que tiene el gobierno nacional, se inscriben diariamente muchas personas, más o menos unas cuatrocientas personas. Uno ve a adultos mayores, que son relativamente jóvenes, diciendo que no tienen cómo sostenerse, que no pueden trabajar, que no son productivos y alegan que se le tiene que dar el subsidio. Muchos son vigorosos y activos, pero son personas de una mentalidad negativa.

Entonces nosotros hemos tratado de romper eso con los otros servicios que prestamos.

**Bairon Otálvaro:** Y en esto de la construcción de la política pública para la atención al adulto mayor que ustedes formularon ¿cuáles fueron los conceptos o marcos referenciales que se utilizaron?

**Entrevistada:** Está la política nacional como nuestra principal referencia, teniendo en cuenta aspectos que son propiamente locales. Las dimensiones empleadas son de derechos, enfoque psicosocial, enfoque de atención, la idea de corresponsabilidad y solidaridad.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles fueron los actores que más participaron en la construcción de esta política?

**Entrevistada:** En su momento fueron delegados de la mesa municipal, delegados del comité de subsidiados, el comité técnico del adulto mayor que esta conformado por diferentes delegados de las secretarías, y delegados que trabajan con el adulto mayor como ong's, universidades, medicina legal, la doctora Olga Mercedes de la corporación para el

adulto mayor, los de la asociación de hogares del valle, representantes de los centros de protección.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles universidades?

**Entrevistada:** La javeriana y la San Buenaventura. La universidad del Valle ayudó en el 2016 en la caracterización.

Esta política pública tiene una historia de catorce años desde que se formuló hasta que se aprobó. En esos catorce años, cada año tuvo ajuste y cambios. Durante todo ese tiempo se tomaban los insumos para volver a formularla, pero sólo hasta este año se aprobó. En la administración pasada, en el 2014 se retomó el proceso de formulación de la política y se dejó lista. En esta administración se retomó el trabajo avanzado, con algunos ajustes, y por fin se encontró la voluntad política para aprobarla. En otras administraciones la propuesta no llegaba ni siquiera al concejo porque nunca le dieron viabilidad; se decía que se afectaban los recursos de las vigencias futuras y como en Cali no tenemos estampilla para adulto mayor, pues eso afecta en parte todas las acciones que se formulen. No hay recursos.

En este año nosotros decidimos no apostarles a operadores, sino que nosotros mismos, de manera juiciosa y dedicada, sacamos la política adelante. ¡Y así fue! Volvimos y retomamos los insumos e hicimos ajustes de presupuesto y teniendo en cuenta la reforma administrativa. Nosotros sacamos la política en seis meses y logramos que el concejo lo aprobara. El 2017 es un año de historia para la población adulta mayor en Cali.

**Bairon Otálvaro:** ¿qué tipo de innovaciones ha generado esta política?

**Entrevistada:** El reconocimiento a la población adulta mayor, ahora se tiene más en cuenta y la administración es más consciente de que tiene que invertir en el adulto mayor. ¿por qué? Porque esta es una población que va creciendo y en esa medida también crecen sus

necesidades, y si no estamos preparados para atenderla, se nos va a convertir después en un gran problema público. Entonces, creo que hay mucha más consciencia de que se tiene que invertir en el adulto mayor, no solo en las acciones de protección, sino también en las acciones de prevención de problemas, como la capacitación en hábitos de vida saludable, del autocuidado, en lo cultural, y el uso de tiempo libre.

**Bairon Otálvaro:** ¿y cuáles han sido los avances en términos del cambio de infraestructura en la ciudad para la atención a esta población?

**Claudia Trujillo:** La política va a exigir eso. A través de la política se tiene que sensibilizar las otras dependencias del gobierno. Obviamente, esta política se aprobó apenas el 31 de julio de 2017, y a partir de allí todas las dependencias tiene que ajustar sus programas y planes de acción teniendo en cuenta lo que dice la política. La política pasó por todas las dependencias y fue aprobada.

En la secretaría de valorización ya hay unas responsabilidades como la eliminación de barreras arquitectónicas y la creación de espacios adecuados para los adultos mayores.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué debilidades o limitaciones tiene este tipo de políticas en su proceso de implementación?

**Entrevistada:** Yo pienso que la mayor limitante es la falta de recurso.

**Bairon Otálvaro:** ¿Tú crees que existe suficiente recurso humano capacitado para trabajar en estos temas?

**Entrevistada:** Sí. Nosotros nos hemos encontrado con gente muy buena. Hay muchas personas, pero este es un tema que en Cali se ha visibilizado muy poco y la gente que trabaja lo hace como muy aparte.

**Bairon Otálvaro:** ¿y ya han establecido convenios con universidades de otros países que tienen más experiencia en la atención al adulto mayor?

**Entrevistada:** Por ahora no porque esto es un proceso nuevo. Nosotros desde este programa y desde esta administración apenas estamos empezando y conociendo todo esto. Nosotros estamos trabajando muy duro para abrirnos caminos e innovando en la prestación de otros servicios para que el adulto mayor pueda tener una oferta institucional más amplia. El próximo año por ejemplo vamos a apostarle a crear proyectos que tengan cooperación internacional.

Otra cosa es que este año nos metimos en un espacio académico que nunca lo habíamos tenido, que fue el foro que organizamos. El foro estuvo buenísimo y fue nuestra primera experiencia y el próximo año queremos hacer otro evento más grande e internacional. Este año hicimos un diplomado para cuidadores, lo cual es una actividad de formación de recurso humano que atiende y cuida a esta población.

Todo esto lo queremos fortalecer y hacer que sean programas institucionales de aquí en adelante. Que no vayan a parar porque no hay recursos, sino que sean de obligatorio cumplimiento porque de verdad que existe la necesidad. Por ejemplo, el programa de albergue es un programa que ya tenemos institucionalizado, lo mismo los centros de vida, no hay estampilla, pero por la voluntad política se gestionan unos recursos de dependencia y tiene que seguir el programa porque es un programa de protección.

Pero todavía hay mucho por hacer porque los problemas del adulto mayor son muchos y no respeta estrato ni clase social. Los adultos mayores necesitan que los escuchen, que los visibilicen. Aquí trabajamos con problemas como el abandono, el abuso sexual, económico, psicológico que no se visibiliza. Ante todo, este crecimiento

poblacional y de problemas, las diferentes dependencias se han tenido que ir articulando con nosotros para trabajarlos, porque no se tiene ni idea de cómo atender a esta población.

Nosotros ya hemos venido creando rutas de atención para adultos mayores víctimas de violencia que antes no las teníamos. El siguiente año vamos hacer todo un proceso de socialización de esta ruta y de los demás avances para que la ciudad se vaya empoderando.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué es y cómo está organizada esta dependencia denominada Centro de Atención al Adulto Mayor?

**Entrevistada:** Nuestra estructura se divide en dos grandes programa: una parte atiende todo lo relacionado con el subsidio de Colombia Mayor, el cual es un programa nacional del ministerio del trabajo y lo que nosotros hacemos acá es toda las actividades de operatividad y gestión que permite que los adultos mayores puedan cobrar el subsidio, también verificamos si las personas que los reciben se mantienen con vida, y en caso de fallecimiento verificamos que traigan el acta de defunción para que el subsidio sea renovado, ya que no se tiene ampliación de cobertura. Nosotros tenemos alrededor de 41.000 personas beneficiadas y tenemos otras 12.000 en lista de espera.

Esta estructura cuenta con una organización descentralizada que opera principalmente desde esta sede [ubicada en la plaza Jairo Varela] y tiene un funcionario en todas comunas y corregimientos de Santiago de Cali, para que el adulto mayor pueda acercarse y tenga conocimiento de los programas que tenemos.

**Bairon Otálvaro:** ¿Y cómo se consiguen a estos funcionarios en las comunas?

**Entrevistada:** En los CAI's. En cada CAI hay un funcionario.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuál es la articulación que ustedes tiene con el gobierno nacional?

**Entrevistada:** Nuestra función es netamente operativa. Nosotros nos articulamos con el gobierno nacional a través de la operación de la política del ministerio del trabajo. El ministerio del trabajo destina los recursos a través del consorcio Colombia Mayor y este consorcio destina toda la operatividad del pago. El presupuesto del programa de Colombia Mayor sale del Fondo de Solidaridad Pensional, y estos recursos son manejados por el Consorcio Colombia Mayor, que es la unión de cuatro fiducias que administran el recurso y se encargan de pagar en todos los municipios. Ahora trabajan por medio de Efecty que es un nuevo operador, porque antes se pagaba por medio de Gane Súper Giros.

**Bairon Otálvaro:** ¿y cuánto le pagan a cada adulto mayor?

**Diana Vásquez:** Son 150.000 cada dos meses.

**Bairon Otálvaro:** ¿Bajo qué presupuestos conceptuales o teóricos se orienta estas acciones?

**Entrevistada:** Eso nace bajo la premisa de apoyar al adulto mayor que está en condición de vulnerabilidad y que está en condiciones de extrema pobreza. Lo que se busca desde el Estado es atacar la extrema pobreza por medio del subsidio económico, por eso los requisitos para el ingreso del subsidio es que el Sisben sea muy bajito, que sean personas que no tengan acceso a una pensión.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué cambios institucionales se han realizado para poner en marcha estos programas?

**Entrevistada:** No muchos. Por ahora lo que le aporta el municipio al programa nacional es sólo en temas de gestión operativa de los recursos.



Nuestra organización también se apoya mucho en las redes de apoyo que existen en las comunas. La comunidad ha realizado un papel muy importante en este proceso, en el sentido que ellos conocen a las personas de la comunidad y saben quiénes son los que necesitan el subsidio, quiénes han fallecido y también hacer investigación para evitar que personas que no necesitan el subsidio no se coleen al programa.

Todo esto se hace a través de comités de subsidiados que tenemos. Los miembros de estos comités son elegidos por periodos de cuatro años y que son los representantes de los subsidiados a nivel municipal. Entonces ellos son como la red de apoyo que enlaza la comunidad con nosotros como municipio.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué innovaciones han percibido que se han presentado en estos programas?

**Entrevistada:** Creo que lo de los comités y las redes de apoyo son algo innovador. Cada comuna tiene una red de apoyo comunitario y a través de esta nosotros nos apoyamos no sólo para la gestión del cobro del subsidio, sino también para todas las demás acciones que nosotros realizamos. Por ejemplo, nosotros también tenemos otro servicio que es el apoyo psicosocial al adulto mayor y a través de estas redes de apoyo podemos identificar casos de maltrato, abandono y abuso al adulto mayor.

También nos apoyamos de estas redes para identificar a personas a quienes se les puede ofrecer otros proyectos de protección como son la larga estancia y los centros vida, que son creados por la ley 1315, donde los adultos mayores van de ocho de la mañana a cinco de la tarde y que tienen su protección alimentaria y atención primaria de salud.

**Bairon Otálvaro:** ¿qué tipo de dificultades o limitaciones son las que más se presentan en la implementación es estos programas?

**Entrevistada:** Las mayores limitaciones se dan por falta de presupuesto. Nosotros a veces quisiéramos hacer más, pero no se puede por falta de recurso. Otro puede ser las trabas administrativas, en el sentido en que todos los proyectos salen es a final de semestre y siempre se construyen corriendo y a veces las cosas no se hacen como uno las quiere hacer. A veces hace falta mayor planificación y seguimiento a la implementación de la política, programas y proyecto.

Otra de las dificultades es que en Cali sólo hasta junio salió la política municipal para la atención al adulto mayor. Nosotros estábamos operando a través de la política nacional, porque a nivel municipal no teníamos lineamientos claros. Ahora que se tiene una política municipal es posible programar y planificar recursos y acciones con más tiempo y que puedan tener continuidad.

**Bairon Otálvaro:** ¿cuáles son los objetivos de la política municipal para la atención del adulto mayor?

**Entrevistada:** El objetivo de la política pública es garantizar que los derechos del adulto mayor se hagan efectivos en la ciudad. Esta política tiene cuatro ejes principales que están relacionadas con los ejes de la política nacional. El primer eje trata de la protección de derechos humanos y ahí está todo el tema de la ruta de atención a adultos mayores víctimas de violencia, que antes no estaba contemplado en la administración municipal porque los casos de denuncia no eran tan altos; otro eje de la participación integral de los adultos mayores. Por ejemplo, nosotros tenemos la participación de la mesa municipal del adulto mayor, que es diferente a los comités de subsidiados que te había mencionado. Estas mesas tienen miembros electos y tienen el mismo periodo del alcalde. Estos meses son reconocidas por la alcaldía mediante el decreto 530. y ellos son representantes de todos los grupos organizados y no organizados de la ciudad de Cali. Y también hacen parte de los comités de planificación de la ciudad.

El segundo eje es todo el tema de protección integral. ahí entra todo el tema de los centros de protección, todo el tema de salud y de protección de larga estancia.

**Bairon Otálvaro:** ¿cómo articulan ustedes esta idea de la asistencia y garantía de derechos?

**Entrevistada:** Nosotros tenemos un objetivo que está enmarcado en la base del envejecimiento activo, es tratar de cambiar el chip que tiene el adulto mayor que piensa que sólo está para ser atendido, por un adulto mayor que se sienta útil y piense que todavía puede ser activo y ser capaz de realizar proyectos. Todo esto se incluye en la política pública, la cual busca propulsar el emprendimiento en el adulto mayor, porque antes los proyectos de emprendimiento eran sólo dirigidos a los jóvenes a las madres cabeza de hogar, ahora queremos que los adultos mayores también sean incluidos en estos proyectos.

La secretaría de deporte implementó este año un programa que se llama canas y ganas que ha sido bastante exitoso. Ellos trabajan con adultos mayores y atienden a más de ochocientas personas.

**Bairon Otálvaro:** ¿cuál ha sido el papel de los actores en la construcción de la política municipal en Cali?

**Entrevistada:** La política de Cali se ha venido construyendo desde hace unos catorce años, eso empezó con el gobierno de Apolinar. Desde ese gobierno se habían hecho varios comités para la construcción de la política, los cuales participaban de la mesa municipal; ahí empezaron a realizarse los primeros pinitos de los lineamientos que tendría la política. Esa política después de ahí se la pasaron a una fundación y ellos siguieron en el proceso.

Luego la política quedó frenada por unos dos años en donde no se hablaba de la política. La universidad del Valle, específicamente la Facultad de Salud Pública, la retoma años después y terminaron de formular el documento base de la política pública. El año pasado empezaron a socializar esos lineamientos con la mesa municipal. Volvimos hacer un trabajo de revisión de la política con los comités, con mesas de pensionados, con

aproseno, con fondoemcali, jubilados del Sena, y varios representantes de jubilados, con comités de subsidiados que reciben el subsidio de Colombia Mayor, con el comité técnico del adulto mayor compuestos por delegados de todas las secretarías, además, con representantes de organizaciones que trabajan con el adulto mayor.

Después de múltiples reuniones procedimos a darle un trámite más operativo y técnico a la política; conseguir que jurídica lo aprobara, que hacienda aprobara el presupuesto, plantearse los presupuestos... en general, garantizar la viabilidad de la política. Esa política tiene en inversión, más o menos, unos 10 mil millones anuales.

**Bairon Otálvaro:** ¿y cómo vas hacer seguimiento a la política?

**Entrevistada:** Nosotros tenemos un plan indicativo planteado para hacer seguimiento de los primeros diez años, pero con el comité técnico estamos haciendo un plan de seguimiento anual. Nosotros sabemos que muchas de las dependencias ya están teniendo proyecto que tienen impacto en la población adulta mayor, entonces lo que hicimos en este primer año es recopilar la información de todos los proyectos que están haciendo la alcaldía para la atención del adulto mayor y condensarlos en unas matrices de seguimiento.

Entrevistas políticas de protección social.

**Entrevista red unidos**

**Coordinadora regional Red- Unidos**

**Marzo de 2018**

**Bairon Otálvaro:** Lo que te envié se llama Transformaciones de la política social en Colombia, básicamente lo que hago es revisar tres tipos de política, una que es el enfoque es asistencial, que se llama Colombia mayor, el enfoque de protección social que se llama la red unidos, que más que una política es una estrategia y la otra es la política para la población afro colombiana palanquera raizal, ¿qué busco ahí?, Trabajar sobre tres aspectos

fundamentales, qué conceptos son los que utilizan, el tipo de estrategias y los actores y las innovaciones.

Entonces en la primera es: ¿Qué conceptos son los que se utilizan en las políticas de protección social, específicamente en la red unidos? cuando ustedes trabajan en la iniciativa ¿qué tipo de conceptos formularon y cuáles son los que implementan en la actualidad?

**Respuesta:** La estrategia está enmarcada en todo un sistema, entonces, hacemos parte de todo un departamento, el de prosperidad social y sus direcciones y entran los programas que tú dices, y entra el tema de gestión de oferta, acompañamiento familiar y el tema asistencial de transferencias condicionadas, esos son los ejes que se manejan, y aparte las transferencias condicionadas y el apoyo de emprendimiento. Todo eso está enmarcado en una inclusión social de esa población vulnerable, ¿qué población vulnerable? entonces vemos las diferentes fuentes, víctimas de conflicto de puntajes más bajo, son lo que están pobreza extrema de acuerdo a la línea de pobreza, u 100, por haber cumplido con otros criterios de vulnerabilidad, y las etnias, dependiendo de la vulnerabilidad de acuerdo a las etnias, la población que se prioriza es esa, para ello hay leyes, el COMPES, pero hay una específica.

**Bairon Otálvaro:** ¿Tú has estado desde que inicio red juntos?

**Respuesta:** No, en el 2008 se hizo la prueba piloto en Buenaventura. En 2010 se hizo la expansión en todo el país y luego se cambió a red unidos, para reformar todo, los conceptos, la política y la intervención.

**Bairon Otálvaro:** ¿Si el concepto de pobreza es el concepto central? ¿cómo lo entienden ustedes?

**Respuesta:** Pobreza puede ser un concepto que cada actor de la estrategia red unidos lo toma a su manera, porque nosotros realmente aprendemos ese concepto de una manera constructiva en las capacitaciones, cada uno da su aporte, entonces que es pobreza y con eso se hace a capacitar toda la estrategia, es un concepto muy abierto, y cuando uno va a visitar los hogares, se imagina cosas del concepto que usted tenía, sino que son demasiadas que confluyen y así mismo el concepto es constructivo. No se maneja el concepto en pobreza si no en mediciones, porque de acuerdo a eso nosotros tenemos las metas, entonces, el concepto en si no es tan relevante, si no como vemos esa pobreza de acuerdo a unas dimensiones, logros, como gestionamos y como avanzamos más de desde la práctica.

**Bairon Otálvaro:** ¿Y el papel de las instituciones?

**Respuesta:** COMPES social 102, protección social, con ese se abre la estrategia más estructurada, desde el 2006. Solo un planteamiento aquí no hay ejecución, se obliga a que el país tenga una estrategia de superación.

Luego el de la superación de la pobreza, COMPES 150 ¿Cuántas instituciones?

Yo recuerdo sobre los actores, las entidades, instituciones que se involucran porque la red es eso, un enfoque de red, entonces las institucionales se supone que tienen que estar ahí, todos lo que atienden primera infancia, ICBF, unidad de víctima, pero la cantidad no, sin embargo, cuando a uno lo capacitan hay muchas instituciones que uno no ve en la práctica, a la hora de la verdad no aparecen, como la estrategia tiene una complejidad tan alta es complicado articular todo eso.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles son los logros que plantearon los indicadores?

**Respuesta:** Hoy son 26, antes 48.

**Bairon Otálvaro:** ¿Son fáciles de seguir?

**Respuesta:** Bueno pues desde mi perspectiva son fáciles, pero es que a mí me gusta el tema y desde el cargo que tengo es cómodo, pero si ves otros coordinadores o cogestores ni siquiera saben que están manejando, se requiere de un seguimiento, supervisión y exigencia para que aprendan el tema y lo manejen a cabalidad. Pero siempre requieren de una exigencia y dedicación

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles son los indicadores más asertivos?

**Respuesta:** Ellos tienen una clasificación, debido a todo el avance eso se sintetiza para poder cumplir, lo establece un grupo científico en planeación, pero entonces, están los requeridos que son los obligatorios, y está el logro de identidad que es indispensable, todos tenemos que tener documentos de identidad, está la EPS, todos debemos estar asegurados a salud, libreta militar, caracterización de personas con discapacidad, en salud que deben ser los niños deben cumplir con sus vacunas.

**Bairon Otálvaro:** ¿Y crees que hay una fácil adopción a nivel departamental?

**Respuesta:** En todo el equipo operativo, sí es fácil adaptarse, pero todo depende del equipo.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cómo lo dividieron?

**Respuesta:** El departamento es una sola zona, la zona 23, se agrupa de acuerdo a la cantidad de cogestores por cada municipio y de acuerdo a las rutas, porque no se puede sobre esforzar a un coordinador a manejar lugares muy distantes. En la misma ruta, los otros municipios están agrupados por la ruta vial, y por la cantidad de cogestores para cada municipio.

Me devuelvo a los Logros, yo veo los logros más importantes, identidad, salud, y educación, pero para las estrategias los más importantes para que se supere en los hogares y que se nos ha compartido en hogares porque quedan rezagados de pobreza son los de habitabilidad, porque son de difícil cumplimiento, ahora con el enfoque rural y rural disperso.

Ese el de habitabilidad es muy difícil de cumplir, y es clave para superar la pobreza extrema. y el tema de ingresos, la medición es por ingresos, si no hay un ingreso

por encima de la línea de pobreza no se supera, y entonces puede tener el resto más o menos bien, pero si ese logro no se cumple es obligatorio, esos son los más graves ahora.

Eso tiene que ver con los recursos que tiene esa familia para poder hacer esas transformaciones que son esos recursos que no son fáciles de conseguir, son recursos que son bastante cuantiosos, a la hora de la gente poderlos conseguir.

Ahora es mucho más complicado porque la estrategia necesita avanzar, antes un hogar duraba tres años, ahora la estrategia es hacer ciclos cortos de dos meses y medio, porque no podemos tener gente en pobreza rezagada porque no podemos perder recursos, y se empieza otros ciclos con otros hogares,

Se queda y probablemente salga en otro acompañamiento, entonces eso yo lo veo positivo, porque siendo cogestora, viví eso, acompañar hogares que estaban rezagados, de que sirve cobrar por ir si no hay avances.

**Bairon Otálvaro:** ¿El valle del cauca con relación a otras regiones cómo está?

**Respuesta:** En cuanto a los indicadores de pobreza, no he revisado muy bien, nosotros si lo vemos en capacitación a nivel nacional, pero no le prestó atención, me centro mucho en mi municipio y en el valle, pero no en los otros, y lo vemos más operativo, trabajamos lo conceptual una vez, y ya nos concentramos en lo operativo.

**Bairon Otálvaro:** ¿No hay jornadas de formación de personal?

**Respuesta:** Lo hacemos al inicio.

**Bairon Otálvaro:** ¿Y diplomados?

**Respuesta:** Sí, con FUNOF y con unión temporal de universidades del nororiente, pamplona y Santander. Pero ese tema de capacitación no como lo hacen antes en los diplomados, si no en capacitación para la estrategia

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuántas personas son en la estrategia?

**Respuesta:** Son 22 coordinadores, esta información es operativa, y la que se da, tiene que estar publicada. son 307 personas que hacen parte del proyecto cogestores y coordinadores.

**Bairon Otálvaro**



Hay una pregunta que me interesa mucho ¿cuáles son los principales conflictos a la hora de implementar la estrategia con la intervención?

**Respuesta:** Las dificultades se presentan por diferentes razones, primero el manejo de conceptos, entre más claro tengas más fácil se resuelve. Hay gente que no aprende los conceptos.

La política tiene dos características uno es el Núcleo duro de la política, y otra que es el núcleo secundario de la política como las herramientas.

Cuando uno ve la pobreza con el indicador, no estamos manejando a cabalidad el concepto, si no más el término utilitarista en términos que se tiene que medir por que se cumple una meta, es lo que manejamos en la red unidos. No es un concepto de oportunidades y capacidades.

Una cosa es el manejo de la información y otra cosa los instrumentos y herramientas, nosotros tenemos una imagen, que va con el DPS, una gorra, un chaleco un maletín, y eso es importante porque no es entonces aceptable que una persona venga a mi casa, y otra cosa es que otra persona de la institucionalidad venga y me diga porque estoy en pobreza, hay gente que no está de acuerdo, que trata mal, que no está de acuerdo con las administraciones, eso es una barrera. Otra barrera de las herramientas también es que esto es muy tecnológico, a través de eso se hace seguimiento sino que con esa información también trabajamos, una encuesta me arroja si está en pobreza o no y que logros trabajar con ese hogar, entonces necesito computador, internet, por lo general pedimos un perfil, calificamos muy bien, se hace de la manera más transparente posible esa convocatoria, los computadores algunos son muy buenos, unos nunca les pasa la información, bueno en fin, eso es una barrera para producir nuestra propia información.

Para tener esa información también hay unas herramientas, documentos en físico, acuerdos de información, de corresponsabilidad, materiales que tiene que tener el cogestor, que llegan y no, problemas por el operador, o en ese pasar de los materiales o ya el cogestor si tiene o no las herramientas. Esas cositas así son problemáticas

En la operación, ya del contenido de la intervención nosotros, como te dije, tenemos que avanzar con unos logros requeridos, que en otros términos son obligatorios para superar la pobreza extrema, resulta que son de difícil cumplimiento, ahí se nos estanca el hogar, como hacer para que avance ese hogar, eso es un problema.

La estrategia puede estar contemplada desde una perspectiva, pero cuando vamos a campo no aplica, en el caso de adulto mayores, pero entonces a un adulto mayor, que le aplica, convivencia familiar.

Ahora por lo que lo viví como cogestora y coordinadora, la institucionalidad nosotros somos uno, pero que respuestas tenemos en campo algunas alcaldías corresponden, la de Anserma- Valle es muy fácil, pero con el Águila ha sido muy complicada, allá dicen no, ¿yo por qué?, entonces entran a chocar, yo les digo: mire no tienen que hacerlo, trabajemos articulados, pero yo encuentro más con la alcaldía un conflicto como de que este lado tenemos que dar, en vez de articularnos.

Eso mismo pasa con lo cogestores en el proceso de enlazar las propuestas con los hogares, los cogestores tienen que hacer un tamizaje para identificar el riesgo de muerte por desnutrición, eso es un lineamiento para evitar la muerte de primera infancia, inmediatamente toca remitir, pero el médico dice: no, está bien, o desde la secretaria de salud, no corresponden, eso es una desarticulación, es un lineamiento nacional, pero no hay correspondencia entre instituciones.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué papel tienen las familias?

**Respuesta:** Ellos son los principales actores acá, nosotros somos orientadores, las familias son las que tienen que asumir el papel de superarse, aprender que es pobreza, aprender indicadores de ingresos, en términos prácticos, entender qué es eso, y poner de su parte para superar cada logro, tener esa disposición, esa voluntad, establecer, ellos hacen todo, el cogestor es un orientador, dice las temáticas que deben tentativamente elegir, los logros que tenemos pendientes, los que son obligatorios, pero entonces ellos deben elegir temáticas y logros, las tareas que van hacer, quién, en qué tiempo, y la familia debe escoger. ellos son los que establecen todo, nosotros los orientamos, y los visitamos a ver si avanzaron en las

tareas o no. Es complicado en hogares de pobreza extrema pero hay gente que no quiere avanzar, pero igual el cogestor debe hacer su trabajo, crea o no en la metodología lo tiene que hacer, y al familia debe recepcionar la información y hacerlo a voluntad, se tiene que hacer, entonces ellas aunque parezca que no, algunos no avanzan pero otros si, y esos casos son los que uno dice, nunca pensé que fueran a avanzar, es muy importante, deben escuchar, aprender, poner de su voluntad, por que sin ellos nada, perdemos todos

**Bairon Otálvaro:** ¿Hay organizaciones de familiares?

**Respuesta:** Si, son casos especiales, ahí entra innovación, eso se quería lograr con las sesiones comunitarias. Pero eso se logra con trabajos con el Sena, entonces digamos que se logran concretar 30 personas que hacen su curso, que tengan su negocio y crean ese grupo de hogares con su propio negocio.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué papel juegan los actores económicos en la estrategia?

**Respuesta:** Bueno, desde como yo lo veo, nosotros tenemos el logro 11, que es que en el hogar se deben tener ingresos que sobrepasen la línea de pobreza.

Cada logro tiene unas indicaciones de cómo se supera, este es el 11, aquí esta, en este logro se supone que debemos articularnos con esas entidades, pero esa articulación debe estar intermediada por un enlace, hay un enlace en cada administración se llama el enlace de red unidos, esa personas hace esa gestión, nos ayuda a concertar la oferta con cada entidad, para el logro de ingresos debe a ver una oferta en las secretarios de apoyo económico, se llama servicio público de empleo, y ahí se recepcionan hojas de vida para cuando hay vacantes con las diferentes públicas o privadas, pero a veces no tienen el perfil.

Pero en esa intermediación, esta ese principalmente, pero siempre se puede hacer la gestión con agencias de empleo, y entidades como confandi en Cartago.

Uno debe tener un equipo de trabajo, entonces en la zona norte nosotros, es el mismo grupo de coordinadores que se juntó por que se capacito toda la zona norte como estrategia para capacitar todo el equipo en un lugar. Eso no se usa de manera operativa si no se hace un equipo de trabajo, pero no hay unas obligaciones por zona no.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué estrategias ustedes consideran como innovaciones?

**Respuesta:** Realidad diferente en campo, y entonces a ellos les toca innovar para poder cumplir con su meta, desde el hogar, desde las estrategias

Tenemos que cumplir con una meta, y ofertas que no dan tiempo, entonces los hogares se pierden eso para su proceso, tenemos entonces el plan choque, mi negocio, es una oferta que consta de educar y apoyo para emprendimiento, lo bueno es que tenemos el equipo al día, dijimos dejan de hacer todo de acompañamiento para focalizar a esa población ya, y cada uno tiene una meta de 31 y no puede bajar, se dan la pela de visitar los hogares, rural y rural disperso, se da prioridad, pero el problema es que la oferta es urbana. la zona urbana no se está visitando, hay que localizar y quien aplica, y eso fue lo que hicimos, innovación es eso.

Las familias son, lo ideal es que accedan a las ofertas de las instituciones, si hay un requisito que lo haga, la innovación vive siendo cuando esos logros los gestionan ellos mismos, he visto hogares que uno dice, esta gente no se supera, pero son hogares donde la señora abre huecos en la tierra para hacer su alcantarilla, hacer rifas para tuberías, gente que uno no se lo espera, entonces son casos difíciles, pero en esos extremos son innovación, que ellos cumplan a toda costa.

Se les ha dado impulsos económicos para sus propios negocios, y si resurgen, en plantas, en producción, el Sena que hace su grupo de hogares e hicieron su micro empresa, para cocinar, almuerzos y yogourt.

Entrevistas políticas de inclusión social para la población afrocolombiana, palenquera y raizal

**Mayo 3 de 2018**

**Bairon Otálvaro:** Cuatro grandes ejes de pregunta sobre la política para la población afrocolombiana, palenquera y raizal en Colombia y en el Valle del Cauca, si tienes esa mirada sobre el Valle del Cauca me parece que sería importantísimo, esto es un análisis cognitivo entonces, una de las preguntas es

¿Qué conceptos o valores se impulsan o se han impulsado con estas políticas para la población afro en Colombia?

¿sobre qué marcos se han trabajado en este tema en el país?

**Respuesta:** Yo creo que la política pública para la población afrocolombiana, como política de inclusión social, para mí se divide en dos momentos, un primer momento es parte del proceso de etnización de reconocimiento de la comunidad afro como un grupo étnico, y que tendríamos que decir es producto de una lucha y de una conquista del movimiento social negro, eso no lo regalo el estado, aprovechando el momento y la oportunidad política de la constituyente, la promulgación de la constitución y el artículo 55, entonces por ejemplo en el pacífico pasar de ser comunidad campesina a ser comunidad negra, en ese reconocimiento, producto de esa lucha, de esa conquista, porque hubo que sustentarle al gobierno, por ejemplo porque éramos diferentes, y porque éramos una comunidad negra, eso marca un momento de la historia muy importante, la misma promulgación de la ley 70 que es donde se sintetiza y se resume esa política y ese reconocimiento, nos da pista de que en ese momento histórico el estado, por el movimiento social hace una apertura importante.

El segundo momento cual es, es todo lo que representaba o implicaba la implementación de esa política, y creo que ahí hay hechos importantes, pero también hay grandes deudas y grandes problemas de parte y parte, estado y comunidades. Habría que decir que con la promulgación de la ley 70 el movimiento social negro que logro la ley se fragmentó en dos grandes grupos, quienes salieron a buscar los espacios burocráticos de representación política, y quienes tomaron la decisión, que yo comparto, de irse por lo fundamental por lo esencial que era la titulación de los territorios políticos colectivos, en este caso habría que reconocerle eso al PCN, parte de los negros, una parte sobre todo del choco salieron a buscar una curul de esa circunscripción especial y salieron a buscar la dirección de asuntos étnicos, su gran bandera de lucha pensando que desde la representación política y de la burocracia, se apodía hacer el trabajo, o se podría desarrollar

esa política de diferencia que era lo que había reconocido el estado colombiano. Por otra parte, El PCN dijo no, eso no es de nuestros intereses nos vamos a la titulación colectiva de los territorios ancestrales, gracias a esa decisión del PCN tenemos casi 5000 hectáreas tituladas en el litoral pacífico.

**Bairon Otálvaro:** De esa conceptualización de los derechos, de unas políticas que se fundamentan en los derechos, a la realización de esos derechos, porque uno ve la ley y las políticas que promueven esta idea de los derechos de la población, las realizaciones siguen siendo muy limitadas.

**Respuesta:** La línea política del movimiento social negro qué representa, desde la asamblea del 93 en puerto tejada donde se constituye el PCN, esta línea dijo: hay que lograr la titulación colectiva, entendiendo que el hombre negro recrea su identidad es en el territorio, era congruente pensar que esos derechos conquistados, el derecho al territorio, a la identidad, a la organización propia, a la autonomía, solamente se realiza en el espacio del territorio, entendiéndolo como el espacio de vida, sigue existiendo una congruencia entre un pensamiento y un accionar.

Los otros buscaban la integración al sistema, la articulación al sistema política nacional, pero hay una situación de fondo aquí, y es que cuando se empieza todo ese trasegar de la titulación en función de la realización de esos derechos paralelamente el estado colombiano titula pero, no permite la autonomía total de los consejos comunitarios en la administración de los territorio, entonces usted tiene un título pero, por política de estado yo otorgó los permisos y concesiones para la minería y en los territorios colectivos, no obstante que hay un censo interno, que dice estas son las familias que tenemos la administración de este territorio que nos da el estado y que hemos vivido ancestralmente aquí, el estado nunca desarrolló las políticas suficientes para que otras personas entraran a estos territorio, en este caso con macroproyectos como la coca, y a través de la minería y la coca la intervención de personas ajenas al territorio, empezaron a cambiar algo que era fundamental para mantener la integridad cultural que eran las prácticas culturales, entonces

cuando entra minería y coca, las practicas ancestrales de producción, las prácticas de relacionamiento comunitario y familiares empiezan a cambiar, entonces el estado por un lado está reconociendo a una comunidad como grupo étnico, está reconociendo unos derechos, pero deja entrar todo un dispositivo que revienta las prácticas culturales, y cuando se revientan las prácticas culturales se revienta el ser cultural negro.

**Bairon Otálvaro:** Una es esa situación, pero por decirte del rastreo que yo he hecho documental, se desarrollaron políticas en Bogotá, Barranquilla, Medellín, Antioquia, derivadas de esta política nacional, en el Valle del Cauca y en Cali no, siendo que es una población mayoritariamente afro, Buenaventura no sé si tenga una política para la población, lo que si a pasado interesante en mi criterio son los consejos comunitarios urbanos, es más, hoy uno de los representantes a la cámara tiene el aval de playa renaciente, el que fue director del ICBF, siendo un consejo comunitario urbano, y esa es como las dificultades, cuando por ejemplo Francia marques que era de la toma tuvo una buena votación pero no llegó, la disparidad que hay de esta implantación de estas políticas y las dificultades que se asoman en este momento, sobre todo en un contexto como el nuestro, en el Valle del Cauca estamos lejos, aunque tenemos una secretaria de asuntos étnicos, pero no hay una política, cuando en otros municipios y departamentos como Antioquia si las hay.

**Respuesta:** Yo soy de una posición muy radical, yo hoy creo que la política pública para la comunidad afrocolombiana en Colombia es integracionista no para reconocer la diferencias, y ahí los que viene con una postura organizativa, en términos de lo que hay que reconocer es la diferencia y no integrarnos al sistema es el PCN, cuando decimos política para la población afrocolombiana habría que preguntarse cuál es la intencionalidad, cuál es el propósito, que nos reconocen como diferentes en nuestro sistema de vida, de gobierno, de pensar, de creer, o que sencillamente existe una política para que nos integremos al sistema. Esa es una gran diferencia.

Por ejemplo: cuando yo hice mi trabajo de maestría, en entrevista con la gente del PCN, entendí lógicas organizativas como por ejemplo: a mí me decían si usted va a ser del grupo cimarrón le entregan un carnet, cuando usted llega al PCN no le entregan el carnet, usted hace un proceso, y cuando ven su compromiso, le van entregando responsabilidades, es otra lógica en eso, otra lógica organizativa, ningún miembro del PCN puede decir que es miembro porque tiene un carnet, es porque soy activista de la representación de los derecho de los negros, tengo una postura política, porque tengo un pensamiento desde lo que se cree y se ha construido como defensa del territorio, de la autonomía, la visión propia de desarrollo, entonces para mí todas estas políticas que se desarrollan a nivel nacional, las llamadas acciones afirmativas, todo eso, yo creo que desde el derecho positivo son bien, pero lo que hacen es cercenar el ser cultural integral a la lógica del estado, a la lógica de la sociedad mestiza, y no afianzar las prácticas que requerimos para seguir siendo diferentes.

**Bairon Otálvaro:** Sí, en este último plan de desarrollo de Santos la política para las comunidades afro fue considerada como una política de inclusión y para víctimas del conflicto armado, eran unas políticas de inclusión y reconciliación, ya vimos en Tumaco, aquí en el Valle, Choco, que nada de eso está pasando, el papel dice mucho, pero la realidad no muestra nada de esos posibles avances o cambios, porque los lugares donde están hoy las comunidades o los lugares de la intensidad del conflicto. Lo que tu decías el lugar donde se desarrolla el negocio del narcotráfico, pero global con carteles mexicanos, es en las comunidades afro, y la idea que se propone este plan de gobierno lo que dice es: serán políticas de inclusión y reconciliación, cuando no hay ni lo uno ni lo otro, completamente alejados de las posibilidades avanzar en una implementación, por ejemplo, la acción que se hace en Tumaco es fundamentalmente llevar un ejército para contener a los actores armados, arrinconarlos, pero no hay ninguna idea de pensar más allá de lo que está pasando en esa realidad.

**Respuesta:** Además, hay un territorio colectivo, hay un censo interno, y sin que eso se vuelva un territorio prohibido, allí creería yo, que el estado debería preguntar ¿usted que hace acá? Usted no es de este territorio. El territorio colectivo hoy son sitios de tránsito y de



entrada de todo el mundo, donde hay un gobierno superior que es el estado colombiano, y hay una administración local que son los consejos comunitarios, por ejemplo, usted se va a una comunidad indígena, y hay un acto real y simbólico de los indígenas, usted arrima a una comunidad indígena en el Pacífico, a mí me toco muchas veces, y a la orilla esta un indígena parado y pregunta, ¿usted que necesita? Hay una apropiación territorial y hay un sentido de la gobernabilidad, en las comunidades negras no pasa eso.

Entonces aquí hay una corresponsabilidad también con el gobierno, dicta una política, genera una forma de administración, pero no las respalda, entre otras cosas porque desde el mismo estado dan las políticas de concesión para la explotación minera, hidrocarburos todo.

Entonces hay un reconocimiento formal, y hemos avanzado, pero en la práctica suceden otras cosas, y hay otra cosa que paso también, casi todo el liderazgo inclusive el negro, a partir de la ley 70 salieron de los territorios a la conquista del derecho y dejaron los territorios solos, cuando se debían fortalecer las prácticas culturales. Por eso va a llegar un momento en que la discusión y el debate y la reivindicación de los derechos va a estar en la cabeza de una cúpula de líderes urbana sin base social, porque cuando usted le diga a la gente vamos a sembrar papa china, el tipo ya es cocalero, tiene otra lógica, y le va a decir yo no estoy para eso, y se perdió el ser cultural negro, lo que no hacen los indígenas.

Yo he planteado en conversaciones informales con estos muchachos del PCN, y les he dicho ojo, si hay que seguir en ese frente, porque ese frente no se puede descuidar, por ejemplo, la discusión hoy de la consulta previa, hay que seguir en esa lucha, pero hacia dentro que estamos haciendo, porque el estado con su dispositivo y los agentes privados con sus dispositivos lo que están haciendo es el gran daño de acabar con el sentimiento del ser cultural negro.

Yo hace unos años estuve por acá en Timbiquí, Guapi, todo eso, y la gente paso drásticamente de la canoa, al motor, miércoles, jueves y viernes una planta prendida tomando trago, porque hay planta y billete, usted sabe las pérdidas que representa eso en

pérdidas de nuestra ancestralidad, entonces yo tengo mis reparos con las políticas públicas afrocolombianas, raizal y palenquera por la conquista chévere, además, aunque suene muy retórico, es estado neoliberal no le niega derechos a nadie para la realización ahí está.

**Bairon Otálvaro:** En términos institucionales si tú has logrado rastrear algunas transformaciones, si las instituciones se han podido transformar, en termino de lo institucional, uno el discurso de los derechos. ¿A nivel institucional que transformaciones han logrado percibir o detectar de todo esto?

Se han construido en el valle la secretaria de asuntos étnicos, en Bogotá se ha avanzado en una institucionalidad fuerte, en barraquilla, en Antioquia donde hay mas recursos, pero lo que yo veo es que esas transformaciones institucionales tampoco han logrado dar mayores éxitos en términos de implementar acciones y generar soluciones a los problemas. Cali es un buen ejemplo, Ninguna de las acciones que se han implementado han logrado fortalecer la organización social, decir incorporemos una perspectiva étnica al interior de nuestras instituciones, la universidad del valle tiene unos reconocimientos a los estudiantes con becas, pero sigue siendo muy limitado como que han dicho sí, pero no, les damos beneficios, pero no avanzamos en esos beneficios lo suficiente. Entonces eso es como lo que uno ve, la misma universidad tiene un sistema de becas que se vinculan a través de los consejos comunitarios que los avalan a ellos para que sean incluidos, pero no hay una política para decir como vienen estos jóvenes a la universidad, que tipo de acciones deberíamos hacer, más allá de pensar en lo afirmativo o en la inclusión.

**Respuesta:** Sí, digamos que esta secretaria de asuntos étnicos, creo que se han creado sobre todo en el Valle como una respuesta institucional que tenía que darse por un discurso institucional y tal vez por una reivindicaciones de las comunidades, pero que no han trascendido a reconocer la diferencia, que hayan políticas realmente de reconocimiento de la diferencia y desde ahí trazar acciones, no tanto de inclusión, porque la discusión conmigo es ¿el problema se resuelve realmente desde la inclusión o desde el reconocimiento a la diferencia? Digamos, nos dan uno beneficios unas becas, ahí hay una inclusión relativa, y

cuáles son los rezagos académicos que traemos, las particularidades que tenemos, cuales son los acompañamientos que hay, reconociendo esas biografías, esos rezagos, y hay algo mucho más de fondo, nos integran tanto que nosotros nos vamos a aprender del currículo de otros, que lo que hace es romper con mi ancestralidad, con mi diferencia y aún existe la posibilidad que quien se forme a fuera deje de ser un miembro nuestro, es una forma también de desplazamiento. Por eso los indígenas tienen en el Cauca su propia universidad, ellos forman para mantener la integridad cultural, y no para romper con esa integridad cultural, por eso yo digo es una política integracionista, o de la diferencia.

La formación lo que hace es desvalorizar un poco la integridad cultural ¿con que teorías aprendemos? Con las occidentales, a nosotros nos dicen a nivel de formación posgradual, estudios culturales, ¿Dónde lo hacemos? En Bogotá, Medellín, Cali, Europa, en el pacífico no hay una maestría o doctorado en estudios culturales. Nosotros tenemos una inglesa que vino hacer su trabajo acá. El pelado se va a estudiar a la universidad del Valle con que referente.

**Bairon Otálvaro:** Desde el punto de vista de las transformaciones sociales, ósea del movimiento social afro en Colombia y en el Valle de la Cuaca, su recorrido histórico también ha sido de ires y venires, quizás el mayor evento que ha logrado impactar a la ciudadanía los últimos años, ha sido el paro cívico de buenaventura, pero ese recoge cosas del pasado y del presente, de la violencia que ha vivido la ciudad, pero digamos ha sido para nosotros ha sido el lugar de mejor respuesta, hay un plan estratégico, hay capacidad de movilización de la ciudadanía. ¿Qué tipo de transformación tú observas en lo social?

**Respuesta:** Yo creo que lo podríamos llamar un movimiento social popular, porque hay distintas organizaciones, obviamente hay un soporte ideológico en la izquierda y el PCN como movimiento social étnico, hay un soporte ideológico desde los sindicatos. yo creo que el movimiento surge producto de una gran inconformidad social, que surge mucho más atrás con la movilización del comité de la marcha en el 2014 producto de la situación de violencia y de las denuncias que hizo monseñor Epalsa con las casas de pique, el tema del

agua, ahí confluyen muchas cosas, creo que el mayor logro del movimiento es generar la conciencia en la gente, en la posibilidad de incidir ante el estado, para que el estado cumpla con sus responsabilidades, ese es como el gran logro digo yo. La discusión en las mesas temáticas ha sido importante en términos de solicitar al estado que nos cumpla con servicios e infraestructura que en otras partes ya están resueltas y siempre dio el movimiento no va a generar un proceso de desarrollo vamos es a tratar de resolver el rezago, ustedes tienen agua 24 horas, nosotros no, ustedes tienen hospitales nosotros no tenemos hospitales, es un poco romper son ese rezago, pero hay una mesa, que es la mesa de vivienda y territorio, que ha planteado una discusión supremamente importante, y es plantear el reconcomiendo ancestral en los territorios urbanos, y eso ha puesto la discusión en otro lugar, y además se dio un gran hecho político que había que reconocerlo y es que la izquierda en Buenaventura haya sacado una votación altísima, en reconocimiento a una representación que abandera Alexander López, y dejar representantes tradicionales afuera, eso le está dando la pista a uno que si el pueblo sigue con un nivel de organización fuerte, en torno a las reivindicaciones del paro, y en torno al propósito del paro, allí puede haber una incidencia en las próximas elecciones en elegir al gobernante, o tener mayor representatividad e incidencia. Había dos hechos esperados, uno, que iba a pasar con Alexander, donde Alexander no saque esa votación, y aunque hubo votación alta aquí en otros sectores, si no que las votaciones como siempre se hubieran fragmentado en los distintos actores tradicionales, eso mandaba un mensaje al gobierno diciendo: toda la movilización social fue más emocional que de conciencia, con esa votación están mandando un mensaje: aquí se está generando un nivel de conciencia, ojala Alexander lo sepa canalizar, y no se convierta en una gamonal más. Se esperaría que para las próximas elecciones alcaldía y consejo el comité o el pueblo ponga una gran representación allí, que también mandaría un gran mensaje de transformación, de un antes y un después, de una ruptura.

Y otro hecho importante es que así haya vacíos en términos de financiación, la conquista de la ley, que es la ley del fondo, eso es un hecho histórico. Y ahora lo que viene

con el próximo gobierno es la implementación. Que se supone el plan de desarrollo integral que se jalonaría a través del fondo, tendría que tener una perspectiva más de orden comunitario que institucional.

Marzo de 2018.

**Bairon Otálvaro:** En la política para la atención de la población afrodescendiente existen básicamente dos supuestos, que son: el supuesto de las acciones afirmativas y el otro supuesto es el de las garantías de los derechos. En tu opinión ¿qué tipo de supuestos crees que son más fuertes en este tipo de políticas?

**Entrevistado:** Es necesario ver los hechos históricos. En 1851 se hizo el primer proceso legal de abolición de la esclavización, treinta y cinco años después, en 1886 se hace la constitución que rigió a Colombia por 105 años, desde 1886 a 1991. Durante ese periodo de tiempo desaparecieron los descendientes africanos del contexto jurídico e institucional del país como ciudadanos. mucho menos como sujetos de identidades específicas o especiales. A los indígenas también se les condeno a participar sólo en sus resguardos.

Con excepción del liderazgo de Jorge Luis Córdoba y de algunos literatos, no hubo hechos políticos en materia de derechos contundentes después de la creación del departamento del Choco dentro de esos 105 años. En los últimos cuarenta años. al mediado de la década del 70 empieza a emerger algunos movimientos, primero el movimiento estudiantil que empieza a reclamar mayor inclusión y participación en la vida política del país, y en la década del 80, en las pre asambleas de la constituyente surgieron unos movimientos en el pacífico que trabajaban en temas sobre el derecho a la tierra y las concesiones mineras que se venían dando. Entonces, en ese contexto empieza todo un proceso de movilización por parte de la gente para reclamar y exigir derechos de reconocimiento.

Si bien las comunidades negras y afrodescendientes influyeron en el proceso constituyente en términos del reconocimiento de la diversidad la pluralidad, la constitución de 1991 no plantea muchos artículos que señalen explícitamente los derechos que tiene la

gente negra, hasta el transitorio 55. Este transitorio señala de manera específica derechos sobre la tierra en el pacífico y en otros contextos. Con esto, lo que quiero señalar es que los derechos y las políticas públicas que surgen después de la constitución de 1991, no son derechos o acciones que surgen de la benevolencia del Estado, sino que son producto de las luchas del movimiento social negro.

Entonces, el enfoque que tiene las acciones para la atención de la población negra, primero, reclamaciones históricas; segundo, derecho a la identidad como pueblo y a partir de este lo que tiene que ver con el derecho al territorio, al desarrollo a la autonomía política y demás.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuáles son los aspectos normativos o acciones públicas más importantes en Colombia para la atención afro?

**Entrevistado:** Sin duda alguna está todo lo que navega en la constitución en términos del reconocimiento de la diversidad: el artículo séptimo, trece, todo el preámbulo de la constitución. También el artículo 55 que abre todo el camino para lo que fue posteriormente la ley 70. De la ley 70 hacia acá, lo que se ha hecho es desarrollar el capítulo de la ley 70 y algunos artículos de la misma ley que tiene que ver con el tema de la identidad, la etno educación, pero los aspectos de fondo no se han desarrollado; la ley 75 tiene veinticinco años sin ser desarrollada y reglamentada, lo que quiero decir es que en el país no hay políticas públicas que traten los problemas de fondo que tiene la población afrocolombiana. Sostengo que no hay políticas públicas para la población afrocolombiana porque desde 1994 se han desarrollado seis planes nacionales de desarrollo, y en esos seis planes de desarrollo que se han formulado no se han destinado recursos o inversiones importantes para desarrollar políticas públicas. En ese sentido es que digo que no hay política pública, pues si no hay recursos no hay política, ya que no vale de nada los conceptos y marcos de acción si no hay recursos que permiten desarrollar tales acciones

**Bairon Otálvaro:** En términos de participación política ¿cómo ves el avance de estos procesos?

**Entrevistado:** En términos de participación política se puede abordar de diferentes maneras: uno la participación dentro de las circunscripciones especiales de comunidades negras a nivel nacional, que durante veintiún años que llevamos con esto, no ha habido nadie en ese espacio que asuma la responsabilidad de poner en la agenda legislativa los principales problemas que todavía afecta la vida de las comunidades negras en el país; pero las comunidades afrocolombianas participan de la vida política del país: si se toma la participación como ejercicio electoral, podemos ver que la población afrocolombiana es la que más vota. si uno se pone a analizar las zonas en donde Santos aseguró la reelección son zonas de población afro, que son a su vez zonas que han sido históricamente afectadas por el conflicto armado.

Actualmente. considero que estamos como comunidad negra frente a un momento histórico y un desafío que es poner en marcha el acuerdo de paz en nuestro territorio. Éste, que considero un pacto fundante, es decir, un pacto constitucional -que a pesar que no se dio alrededor de una asamblea nacional constituyente, pero que es algo que tendrá que venir en los próximos años para reorganizar toda la institucionalidad- permitirá visibilizar actores políticos diversos presentes en la población afrocolombiana; claro que hemos tenido senadores, representantes y demás, pero lo que ocurre es que ha habido en la vida política y económica del país muchos otros actores importantes que han sido negados e invisibilizados.

**Bairon Otálvaro:** ¿existe algún tipo de articulación entre los actores políticos de zonas como el pacífico y el atlántico para velar por los derechos de la población afrocolombiana?

**Entrevistado:** Sí existen diálogos entre los diversos actores que discuten sobre los mismos problemas que afrontan las comunidades negras, como es el racismo, la marginación, la falta de acceso a servicios públicos, pero que se dan en contextos diversos y grados diferentes. Pero sí, estos diálogos confluyen permanentemente.

En materia de titulación colectiva de tierras yo trabajé cinco años como asesor nacional en el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural y desde ahí hicimos varios trabajos

articulados con los diferentes movimientos afro. Si uno ve las declaraciones del movimiento social afrocolombiano desde la década del 90 hasta el año 2010 que nosotros llegamos al poder, se hablaba de la titulación colectiva de tierras sólo por fuera del pacífico, y sólo hasta ese año se logró que la titulación se hiciera también en la costa caribe, en los valles interandinos, en el norte del cauca y en el valle del cauca. Lo que quiero decir con esto que otra falencia que se presenta en materia de ejecución de políticas públicas es la ausencia de actores afrocolombianos con conciencia, con capacidad de gestión institucional, es decir, competentes para afrontar los retos y desafíos que impone las problemáticas de la población negra.

**Bairon Otálvaro:** ¿y cuál ha sido el papel de los actores en el valle del cauca?

**Entrevistado:** Yo sigo insistiendo en el tema de los desafíos. Yo creo que hay dos ejercicios que se deben hacer, no sólo en el valle del cauca, sino en toda la región sur occidente: la una es cambiar la visión que tienen las clases dirigentes sobre la periferia y las comunidades afro y los sectores sociales populares. ¿por qué digo esto? Nosotros en el sur occidente colombiano tenemos el mayor potencial de desarrollo, sin embargo, la mirada limitada de la dirigencia política a limitado que haya una mejor relación en términos de enfoques de desarrollo entre la región del pacífico, que es el mayor potencial que tiene incluso el país para generar oportunidades importantes en el contexto del mercado global; versus una mirada limitada que se tiene de la región como zona fuente de explotación de recursos naturales y del capital humano de la región, para seguir enriqueciendo las arcas del centro a costa del empobrecimiento de la región pacífica y sur occidental.

Si uno mira el contexto de la ciudad de Cali, la población afrocolombiana supera el 50%, pero cuando uno ve los contextos institucionales uno logra observar que los afros son los que tienen menos oportunidades de acceder a los espacios de toma de decisión y de construir políticas efectivas que vayan a atender las realidades de sus comunidades. Cuando uno se mueve en la periferia de Cali, uno observa contextos en donde la gente está viviendo en condiciones indignas, gente que no es objeto de políticas públicas reales.



**Bairon Otálvaro:** Existen diferentes órganos de participación política para las comunidades afro como son los consejos comunitarios a nivel rural y las bases comunitarias nivel urbano. ¿Puedes explicarme cuál es el papel de cada uno de estos órganos de participación?

**Entrevistado:** Lo que pasa es que hay una distorsión de todas estas formas organizativas para la participación afro. Parte de lo que pretendemos trabajar desde el congreso es la reorganización de todo el sistema de participación política de las comunidades afrocolombianos. Hay una distorsión de eso.

Hay unos que insisten en decir que los derechos que fueron reconocidos a todos los afrocolombianos es sólo para los consejos comunitarios. Eso es un error que trae una perversión horrible, porque los derechos que se consiguen son generales y aplican para las comunidades en general y no puede ser sectorizados de esta manera como lo pretenden. Los consejos comunitarios son una organización que tiene que ver específicamente con los procesos de titulación colectiva de tierras. Esto no quiere decir que los derechos a la identidad, el desarrollo... sean sólo para los consejos comunitarios, pero es tal la distorsión jurídica, que incluso el consejo de estado se refiere de manera distinta a lo que la corte constitucional dice en materia de derechos para las comunidades afro.

El desorden institucional del sistema de participación de la población afrocolombiana conlleva a la existencia de tensiones entre actores políticos de una misma comunidad, lo cual no debería existir. Es claro que las realidades de cada región son distintas: un afro bogotano no tiene las mismas problemáticas de un bonaverense. No puede haber una confrontación desde la perspectiva de derechos, lo que tendría que haber son los campos de intervención y de gestión de un lado y del otro, para que al final confluyan acciones orientadas en función del bienestar de la población.

Por otro lado, te cuento que en los últimos diecisiete o quince años ha habido una intervención muy fuerte de actores institucionales y políticos en el movimiento social afro. Esta intervención ha llevado a un deterioro, no sólo de la calidad de la participación sino

también una perversión de los esquemas de participación: asuntos como el financiamiento de grupos para intervenir en la agenda política de las comunidades, dando prioridad a algunos temas de consulta previa y descuidando la agenda y problemáticas de las comunidades afro. En materia de consulta previa uno puede afirmar que los pueblos tienen unos intereses o unos derechos, y las empresas y las instituciones tienen unos intereses, entonces cuando estos intereses y derechos empiezan a cruzarse con temas de presupuesto, de recursos económicos, y con liderazgos que no tienen tanta conciencia de la lucha del movimiento afrocolombiano, pues esto se empieza a complicar.

**Bairon Otálvaro:** Y desde tu papel como actor político ¿cuál es el modelo que consideras se debe desarrollar para la atención de las problemáticas afro?

**Entrevistado:** Nosotros estamos planteando un modelo que combine la visión de las comunidades del pacífico, que está asociado a sus prácticas culturales y a su cosmovisión, con unas plataformas que permitan mejorar la infraestructura de la región, que mejore la conectividad y comunicación entre las regiones, el fortalecimiento de los procesos educativos, fortalecimiento de los procesos de participación y de identidad, mejorar los sistemas de atención en salud.

Mire, una persona que se enferme en Timbiquí tiene que pagar para llegar a un nivel de especialización en Cali, por lo menos unos tres millones de pesos. Eso pareciera que fuera una cosa muy simple, muy sencilla, pero para persona que tiene ingresos bajos, que tiene un nivel de educación baja y que tiene que pagar un costo tan alto por un servicio de salud, una situación de estas es muy complicada, al punto que para que una persona haga un movimiento de estos tiene que estar muy grave. Entonces, considero que se deben crear estrategias institucionales para atender estos problemas.

**Bairon Otálvaro:** ¿Las acciones innovadoras que pueden ser resaltadas en el proceso de implementación de las políticas públicas de atención a la población afro?

**Entrevistado:** Más que acciones innovadoras en materia de políticas públicas, lo que creo es hay muchos desafíos. Lo que podemos señalar más bien como innovación es la capacidad que las comunidades han encontrado para articular su trabajo y lograr grandes movilizaciones como la del paro de buenaventura y el Choco, al cual iba a sumarse los movimientos sociales afros de Tumaco. Creo que la innovación está en la capacidad de estas poblaciones en resistir a un paro tan largo como estos y lograr compromisos con los gobiernos. Pero esperamos que los compromisos estén de la mano de recursos para llevar a cabo las acciones que se formulen para la atención de las necesidades de infraestructura, educación, atención en salud, conexión económica de las regiones, entre otras.

**4 de mayo de 2018**

Líder social y comunitario, coordinador del PCN.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué actividad hacen ustedes de incidencia frente a la política pública para la población afro colombiana?

**Entrevistado:** El PCN trabaja desde sus cuatro ejes temáticos, y las políticas públicas las miramos desde esos ejes; en este caso para la comunidad negra nosotros fiscalizamos los derechos étnicos colectivos, entonces, hay un eje que es el territorio, otro que es las identidades étnicas y culturales, otro eje que es la participación y otro que es el desarrollo propio mirado desde las comunidades.

Entonces, si vamos a hablar de políticas públicas para los territorios étnicos hay que mirarlo desde esos ejes temáticos. En el marco del eje de territorio si la comunidad negra está diciendo: para nosotros desarrollarnos culturalmente, como un tipo de construcción social, necesitamos su espacio territorial, entonces una política pública debe orientarse a que ese espacio territorial se mantenga tal y cual desde la visión de las comunidades, un ejemplo, debería haber una línea de saneamiento del territorio en todas sus dimensiones, entonces, si la retroexcavadora ha dañado el territorio, debe haber algo

que mitigue ese daño, de tal manera que la comunidad haga otras actividades productivas en ese mismo espacio territorial o si un manglar está en vía de extinción, debe haber una política pública que me permita restaurar o mitigar, o no dejar que el manglar se siga cortando.

**Bairon Otálvaro:** No hay una política en el Valle del Cauca para la población afro colombiana, o afro vallecaucana, a diferencia de cómo lo tienen Bogotá o Medellín-Antioquia. ¿Por qué crees que eso no haya sido posible aquí en el Valle del Cauca?

**Entrevistado:** Todavía el Valle y puedo decir Colombia no ha comprendido el tipo de población que tiene, nacionalmente como está constituido no se ha comprendido todavía, entonces el núcleo es una nación homogénea, pensamos que una política pública que se diseñe para Cali o para Buenaventura urbano puede servir para todo el Valle, parte de las contradicciones que hay en el municipio, es para nosotros, si vamos a elaborar una política pública, por decir algo la formulación del plan de desarrollo que es la política pública por excelencia deben participar todos los actores de Buenaventura, la comunidad negra, la indígena, las mujeres, los LGBT etc. Y que, desde su visión de territorio, su cosmovisión piense su política pública hacia su sector y que la suma de ello constituya una política pública del municipio.

Aquí a veces se hace convocatoria y se habilita un escenario para que la gente piense, pero últimamente lo que queda en el plan no es la visión de lo que la gente ha pensado, por que como los espacios o escenarios que hay, que hacen el cernidor pues no le cabe al municipio en la cabeza poblacionalmente hablando. Entonces la oficina de planeación cierra un poco, de ahí el consejo municipal vuelve y cierra y últimamente queda lo que siempre ha venido quedando, entonces son infraestructuras que tampoco se adaptan al medio, sino que generalmente valga la redundancia, no hemos logrado interpretar ese Pacífico ese Valle de acuerdo a sus componentes sociales. Esa es una contradicción que tenemos acá en el municipio. Y nos parece que la mayoría de las partes de Colombia donde existen varios grupos étnicos o sociales se repite lo mismo.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cómo ves esas conquistas ganadas, terminen de alguna manera no siendo conquistas ganadas?

**Entrevistado:** Hay una cosa que diferencia a las comunidades indígenas de las comunidades negras, uno siente que las comunidades indígenas, por el mismo proceso que llevan, y más tiempo también es un poco más maduro, y a ese, independientemente del indígena que llegue él va pensando en función de sus comunidades, eso es lo que uno mira desde afuera. En el caso de nosotros las comunidades negras, pues como un poco más diversos también culturalmente hablando, entonces somos muchos negros en el país ciudadanos corrientes, no sabemos valores, no conocemos prácticas culturales, no sabemos nada de la problemática de la comunidad en el territorio, es tan así que a nosotros nos sorprendió que el mismo personaje del que estamos hablando, escuchando a Vargas Lleras que está diciendo que la consulta previa hay que reglamentarla, varios proyectos truncados por ellos, reglamentarla e decir que va a reducir la participación de la comunidad negra en la consulta, además escuchando a Vargas Lleras decir que el subsuelo hay que liberarlo, porque es de la nación, eso que quiere decir que, los resguardos indígenas y los títulos colectivos estorban.

Sin embargo, sale brillantemente que va con Vargas Lleras, entonces uno dice: que contradicción alguien que va a ostentar una curul de la comunidad negra, y va a apoyar a alguien que está en contra de los derechos de la comunidad, eso dice mucho ¿no? Pero bueno es un poco la ambigüedad que plantea la ley, que no deja claramente dicho quiénes son los que pueden llegar a esos escenarios.

Entonces a veces se confunde lo que nosotros llamamos ser comunidad negra desde el punto de vista académico y cultural y pigmentación de la piel.

**Bairon Otálvaro:** En el último plan de desarrollo del gobierno Santos, se dijo que las políticas para la población afrocolombiana en Colombia serían de inclusión y reconciliación. Vemos que los territorios donde están los afrocolombianos en el

Valle del Cauca, Cauca, y Nariño son los territorios de mayor conflicto por los actores armados, en lo de Tumaco, acá en Buenaventura

¿Qué avances o que limitaciones podría tener eso en el futuro, ya que estamos hablando de un proceso de paz que tiene muchas dificultades en su implementación, pero así mismo se dice: vamos hacer en los territorios afro inclusión y reconciliación?

¿Qué apreciación tienes tú de esa mirada, que desde el gobierno se intenta decir, pero tiene muchas dificultades?

**Entrevistado:** El tema del proceso de paz y los acuerdos es un tema complejo, pensarse algo así para el país es complejo, pero, hubiera sido, pensar algo especial para el pacífico, porque no estamos en un país homogéneo geográfica y políticamente hablando, entonces ¿qué pasa en la región de acá? El pacífico es una región donde ningún actor armado ha venido hacer trabajo político, para conquistar población y poner a la gente a pensar, acá es una región donde los actores han venido a reclutar personal, pero también lo han concebido como una forma de obtener su base económica para hacer sus estructuras, entonces desde ese punto de vista el proceso en la región va ser muy complejo, porque si nosotros miramos de la firma de acuerdos hasta acá, en las prácticas de la región nada ha cambiado. Algo similar a lo que paso aquí en buenaventura en 2004, con la jubilación de los paramilitares en noviembre de 2004, un dice: ¿de esa fecha hasta aquí que cosa ha cambiado? Nada, estamos hablando de la convivencia comunitaria, porque lo que se hacía de extorción de asesinato, eso hoy lo siguen haciendo.

Si nosotros ponemos ese mismo mapa con los acuerdos de ahora, el pacifico sigue siendo ruta del narcotráfico por excelencia ¿sí? La fuerza pública no ha podido controlar eso. Se sigue sembrando coca, además de los laboratorios, que dicen que eso es lo que va a perdurar. Y para muchos que vivimos y entramos en los territorios sabemos que los actores siguen teniendo el control de los territorios en la práctica, aunque en el discurso se diga otra cosa.

Entonces si no se piensan unas políticas especiales atendiendo a las problemáticas de la región, va a seguir siendo igual. La diferencia que tenemos con Tumaco es simplemente porque, en primer lugar la gente que tiene la siembra en Tumaco generalmente son colonos, porque allá la zona por la misma debilidad organizativa, los territorios fueron más colonizados, y acá hay menos coca por eso mismo, porque fue menos colonizado por gente que vino de afuera, y hay muchos nativos que tienen sus maticas pero tampoco es mucho, porque hay una presión organizativa desde adentro para que no haya monocultivo y no al cultivo ilícito porque eso nos trae problemas. Entonces eso ayuda mucho. Pero la situación geográfica y el interés de los grupos sigue siendo igual.

Entonces para conciliar hay que atender los problemas de manera especial, porque o sino no es posible y sabemos que el gobierno de Santos no ha podido controlar en este caso lo del trabajo con maquinaria pesada en los territorios. Uno dice que no ha podido, pero es un tema también de interés.

Sí, persiste la idea de que se irrespeten los territorios, que se siga haciendo extracción minera legal e ilegal en los territorios.

Para nosotros es un tema que la regalía, porque es un producto que lo sacan de manera ilegal, pero es un producto legal. A nadie van a perseguir por que lleve sus onzas de oro en el bolsillo y después que lo cambia la regalía sirve para el país, el fisco nacional se beneficia. entonces para nosotros es un tema que no existe el interés por que hay beneficios

**Bairon Otálvaro:** ¿ustedes como población que han logrado incidir en esta política o en esta idea de política, que existe desde los COMPES?

¿Qué han logrado del PCN influir o hacer en esa política?

**Entrevistado:** Yo creo que en cuanto a la forma en como nosotros pensamos la política, hoy en la práctica no hay nada, desde los derechos étnicos colectivos, la participación. Pero la política general, la existencia de las organizaciones a permitido que por lo menos la zona rural haya dejado de ser tanta fuente económica para los políticos, yo soy de la naya, antes

para poder construir una escuela se llevaban doce años, entonces en un periodo constitucional echaban la plancha, después ponían las paredes, y después, después y después. Ahora todo el mundo sabe desconocer un recurso, porque uno mismo lo ha pensado, es para entregar la obra cien por ciento, entonces hay más veeduría, y si la obra no se hace la gente denuncia. Eso es un aporte por un lado para que no se sigan degradando los recursos públicos, tenemos un mecanismo de exigencia para que se dé respuesta a los derechos, creo que en eso hemos avanzado en la zona rural de Buenaventura, y en Buenaventura también. Motivar la exigencia de los derechos.

**Bairon Otálvaro:** ¿Ustedes han logrado hacer convenios con el nivel nacional o con el regional?

**Entrevistado:** en términos de construcción de obra, no. En termino de proyectos productivos si hemos logrado hacer algunos convenios con el ministerio de agricultura, a través de la cumbre agraria. En el minucioso no, hay mucha resistencia.

**Bairon Otálvaro:** ¿A quién?

**Entrevistado:** Organizativamente.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué aportes ustedes creen le han hecho a la política, sin que exista realmente?

**Entrevistado:** La existencia de la dinámica organizativa ha motivado algún nivel de participación, en otras palabras, aunque el PCN estorba, a como lo miran, de acuerdo a nuestra forma de pensar, obligatoriamente nos tiene que convocar, porque buenaventura es un municipio rural, geográficamente hablando, y el territorio rural esta titulado colectivamente, entonces ahí está nuestra vocería, mucho de lo que se hace tiene que ver porque ahí está a comunidad negra, pero como le quiero decir el termino de enfoque diferencial.

Hay algunas cosas que están en el documento como plan de desarrollo, pero en el momento de asignarle presupuesto tu no encuentras nada.



**Bairon Otálvaro:** ¿Organizativamente, ustedes tienen relaciones con organización internacionales, como ha sido esa alianza? ¿Cómo ven esa relación y a que les ha contribuido?

**Entrevistado:** Para el PCN y para la dinámica organizativa de los territorios, hay momentos donde las alianzas internacionales han sido decisivas, incluso para la vida, en los ocho años del gobierno de Uribe con los bombardeos que se hacían aquí en el pacífico, muchas llamadas que hacían algunas organizaciones sociales, pero también el parlamento europeo, algunos gobiernos también, llamadas militares y eso, esa presión sirvió mucho para que hoy no toda la gente se haya desplazado, que haya todavía compañeros, compañeras, familias habitando los territorios, parece que eso fue decisivo para nosotros. También en el contexto de Buenaventura, en el contexto local ha servido mucho la presencia del sistema de naciones unidas, porque muchos de esos monitoreos que ellos hacen con la defensoría del pueblo también corroboran lo que las comunidades decimos.

Porque aquí siempre ha habido una política de negación de los hechos, así sean en materia de orden público, o corrupción, siempre hay una negación de las autoridades militares y de las autoridades civiles, entonces si nos parece que la defensoría del pueblo y las naciones unidas han entrado a corroborar un poco ese discurso de las comunidades y eso a ayudado mucho, hasta el punto de vista que han comenzado a aceptar eso. Y como decía alguien por ahí, el haber aceptado, y hay que decirlo, ha contribuido a que muchas cosas hoy se estén mejorando tanto en materia de orden público como en materia de, claro que de corrupción no.

**Bairon Otálvaro:** El paro cívico de buenaventura, es uno de los hechos más significativos en los últimos años de aquí, ¿Qué tan unidos o desunidos los ha logrado tener este proceso de buenaventura, o del movimiento social afro? ¿Cómo se logra concretar una movilización como la del paro de buenaventura?

**Entrevistado:** En el tema del paro políticamente los que más hemos ganado somos nosotros porque generalmente, aquí hay movilización haciendo, los sindicatos, los

profesores, alguna gente del comité del agua, y el PCN por el territorio, pero muy sectorial, y nos juntábamos, pero no éramos muchos. Pero cuando se comienza el proceso de denunciar la corrupción en temas que son de interés general, las obras que se dejan a medias, el tema del agua, eso va generando como un sentimiento colectivo en la comunidad. Entonces pienso que eso de comenzar a pensarse en los temas que le interesan a los demás, fue un motivo para que mucha gente se fuera sumando, y cuando siento que el PCN a ganado mucho es porque acá solo hablábamos de territorio rural pero también el desalojo que hacen acá los megaproyectos, y hoy es un discurso más colectivo, más de la ciudad, y eso políticamente también es protección, porque cuando estas amenazado y te conocen mucho eso te genera protección a ti. Y hasta hoy se mantiene la comunidad organizada alrededor del tema del paro.

Hoy se mantiene, el paro lo convocaron 127 organizaciones, y tenemos un espacio los viernes para la información, y hay interés de sumarse más, lo que nos ha faltado es hacer más espacio territorializado. Socializarlo más. Sigue concentrado en las dinámicas organizativas. Y reflexionando si salimos solo las organizaciones no somos mucho. Hay que democratizar más la información.

**Bairon Otálvaro:** ¿dentro de los compromisos que quedaron firmados, ¿cuáles son los más importantes para el PCN? ¿cuáles son los avances?

**Entrevistado:** Dentro de los compromisos firmados respecto al tema de territorio, uno de los avances es que hoy en buenaventura se va a concertar el plan de ordenamiento territorial, eso no se había hecho nunca. Eso fue una discusión muy dura, pero pues hay unos argumentos sólidos, porque buenaventura es un municipio rural, también tenemos colectivos y resguardos indígenas, tenemos a la mayoría de población que es afro, entonces, si lo que me afecta a mi debe ser concertado, si se hace una política estratégica a doce o más años se ve afectada, hubo varios momentos de negación, pero últimamente no hubo más salida que el ministerios diera el visto bueno, hay un poco de resistencia local, porqué la resistencia, es que, hay cosas que se han hecho que están por fuera del POST, no el que

se está construyendo sino el viejo, entonces lo que piensan es legalizarlo ahora, a través del POST nuevo, entonces por eso esa resistencia así, pero estamos ahí no lo vamos a permitir.

**Bairon Otálvaro:** ¿el liderazgo de las mujeres negras en las organizaciones o en el PCN como ha sido?

**Entrevistado:** Yo creo que han sido más participativas, incluso que los mismos hombres, nosotros tenemos la concepción de que a las mujeres hay que motivarlas ¿no? Que cuando asumen un compromiso son más responsables que nosotros. Y por si algo aquí en la región en el PCN hay mucho liderazgo destacado de las mujeres, mujeres que están coordinando territorio, línea género, y si como le digo hay un nivel de responsabilidad mucho más que en nosotros.

El PCN motiva una mujer líder integral, o un joven líder integral, aquí no motivamos el tema de que la mujer para la mujer, necesitamos una mujer que tenga un discurso articulado, y que la mayoría de los sectores se sienta articulado en ese discurso, por ser nuestra convicción y ahí es donde estamos fortaleciendo a la mujer líder.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué sería lo más innovador que tiene el PCN?

**Entrevistado:** El mismo tema de hablar de los derechos étnicos y colectivos es innovador para el país, es tan así que cuando vamos hacer concertación institucional a nosotros nos toca sensibilizar a la institución pública, a la gente, porque el país habla de enfoque diferencial pero la gente no sabe qué cosa es eso, bueno enfoque diferencial, es aterrizar y poner en práctica los derechos de la comunidad. Digamos esa política pública que dinamiza e impulsa el PCN es innovador para el país.

Y ha sido un tema de mayor discusión que nos ha permitido crecer también, y nos parece porque por eso el PCN se distingue también de otras organizaciones de comunidades negras en el país. Ese es un tema de mayor innovación.

Lo otro es la forma en que el PCN motiva el tema de participación hacia dentro y hacia fuera, porque hacia adentro nosotros estamos haciendo un ejercicio de como

democratizamos el conocimiento, porque muchas veces la democratización se piensa que se está cambiando la junta, los proceso comunitarios, bueno eso también hay que hacerlo porque es un proceso de conocimiento, pero muchas veces estamos creando o vamos concentrando la información, que si ustedes vienen aquí al PNC tenemos que entrevistar a Mario porque o sino no tenemos más, pero una de las ventajas que tiene el PCN y también de protección es que cualquier persona que ustedes entrevisten por lo menos de esta oficina tiene el mismo discurso que yo, y eso pesamos que hay que aterrizarlo en todos los territorios. Es decisivo para crecer organizativamente, pero también protección para las organizaciones. Es trascender las experiencias de las organizaciones, como Malcon y que cuando matan a líder se acabó todo.

**Bairon Otálvaro:** Ese es un gran problema, muchos más ahora donde se arrecia un asesinato sistemático de líderes sociales del país, nosotros hemos tenido un país con los modelos de neoliberalismo autoritario, tú lo decías con la presidencia de Uribe, Santos ha sido moderado, neoliberalismo dulzón, pero indudablemente, sí, la gran preocupación que asiste hoy a muchos es esto de la sistematicidad con la que los líderes sociales y comunitarios están siendo asesinados, lo que tú dices de protección es lo más preocupante para las organizaciones.

**Entrevistado:** Uno siente que desde la instancia gubernamental, aunque se diga mucho en el discurso, no hay una decisión para proteger a los líderes, porque aquí localmente hablando, en buenaventura cuando el estado local no acepta tu pensamiento, tu trabajo, el delincuente siente que te puede hacer daño y no lo van a buscar, entonces como hay una gran omisión del estado en sus acciones, que sus políticas no cobijan las políticas de los diferentes sectores, eso es una amenaza en el contexto que estamos en el país, hay una contradicción con las políticas públicas que se agencian desde el estado, y siempre que eso exista la gente que piensa distinto va a estar en un nivel de amenaza muy alto, eso por un lado, pero también si no se atacan las causas que te ponen en riesgo, también genera amenazas para los líderes.

Lo que nos pasó con Temi, nosotros traemos un problema jurídico de más de tres años, y el estado alcahueteando a los privados sabiendo que la comunidad tiene la razón, entonces si el estado está interesado en resolver el problema, pues que tome posición ¿no? Si tienes un problema de tierra en el choco, el estado si sabe que eso le genera una amenaza a la comunidad negra, entre a resolverlo, no hay una decisión que permita intervenir las causas que amenazan a la comunidad negra.

El mismo tema de la droga acá en buenaventura, si aquí estos coroneles no se negociaran, aquí no tendría por qué circular droga, porque acá tenemos la fuerza naval del pacifico. Es un municipio chiquito, por acá no pasa la droga si ellos no quieren, eso genera mucha confusión.

## **ENTREVISTA LIDER SOCIAL Y COMUNITARIO**

**Bairon Otálvaro:** ¿En qué tipo de conceptos o teorías ustedes se apoyan para trabajar con la política de atención a la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal?

**Entrevistado:** Cuando nosotros hablamos de la población negra, afrocolombiana, palenquera o raizal, generalmente acudimos a los principios rectores de la constitución política, entre ellos al principio de la efectividad y garantía de los derechos fundamentales. Ese principio está enmarcado en el garantismo constitucional.

Si revisamos históricamente, las comunidades negras aparecen en el contexto político y jurídico como sujetos políticos nuevos. Pero si vemos la llegada de los africanos a nuestro continente, que estudios recientes la asignan al año 1510, puede observarse que las comunidades negras siempre han estado presentes, aunque ha sido invisibilizadas.

En el marco de la constitución de 1821, yo diría que se da la primera ruptura de un tratado internacional en materia étnica, porque uno de los acuerdos a los que habían llegado Simón Bolívar y Alejandro Petión, era que Alejandro le aportaría fuerza militar, estrategia militar y hombres para liberar a la gran Colombia del yugo español, y una vez terminado ese proceso se aboliera la esclavitud mediante enmiendas jurídicas.

Lo que se puede ver en la historia es que eso no se da. Por el contrario, la constitución política de 1821 termina siendo antidemocrática, en cuanto que establece que las libertades y derechos políticos sólo los adquieren quienes tenían un peculio superior a trescientos pesos y propiedades, lo que imposibilitaba que una persona pobre pudiera participar. Es decir, se estableció una constitución yéndose en contravía de lo que había acordado con Alexander Petión.

Luego llega la constitución de 1886 de Rafael Núñez y Miguel Antonio Caro. Esta es una constitución que también es ajena a los principios constitucionales que hoy emana el derecho internacional, que son unas garantías reales. En esta constitución también vemos que las comunidades negras no aparecen como sujetos colectivos; es sólo a través del pacto social incluyente que generó la constitución de 1991, que podemos ver que el legislador es obligado a expedir una ley que reconozca derechos colectivos a una comunidad que vivió invisibilizada por siglos, esto a través del transitorio número 55.

Es así como surge la ley 70 de 1993, cuya ley es una reivindicación de derechos ¿por qué una ley que reivindica derechos? Porque encontramos que las comunidades negras hicieron aportes a la nación, se prestaron fuerzas militares y grandes líderes como el almirante Padilla, encontramos personas que contribuyeron desde la gastronomía, la fuerza de trabajo... todos hicieron grandes aportes a lo que hoy es la nación colombiana.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué es lo que tenemos hoy en términos de política para la atención de población afro?

**Entrevistado:** Yo diría que el mayor avance que tenemos hoy se ha dado mediante jurisprudencia, la corte constitucional ha emitido fallos que generan acciones afirmativas o lo que se llama discriminación positiva. En ese sentido, la Corte Constitucional ha sido un gran aliado de las comunidades negras. En ese marco de ideas, lo que ha buscado la ley es equiparar derechos de la población indígena con los de la población afro, y así lo encontramos en las sentencias como T563 de 2014, T823 de 2012, entre otras. Lo que se

está buscando en ese tema de derecho es que la norma no se convierta en un aspecto meramente simbólico.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cómo considera que ha afectado el tema de la paz y la reconciliación al desarrollo de las políticas de atención a los afrodescendientes?

**Entrevistado:** Yo creo que eso se debe ver de manera articulada. Los derechos étnicos son derechos especiales en dos medidas: primero, porque se trata de derechos de una población que ha sido invisibilizada por siglos; y segundo, porque estos derechos deben aplicarse y protegerse teniendo en cuenta sus hábitos y costumbres culturales. Si bien es cierto que hoy hay una política para atender el posconflicto, ese posconflicto no puede soslayar el reconocimiento de los derechos étnicos de las poblaciones afrodescendientes o indígena, mucho menos vulnerar dichos derechos.

En el caso de los afrodescendientes lo que se busca es que esas políticas sean concertadas; para eso hay unos mecanismos como son las consultas previas, las mesas de concertación interétnicas. para que ellos puedan adoptar estas políticas de manera libre y voluntaria. Lo que ha mostrado la jurisprudencia y este estado constitucional es que ninguna acción por más que parezca beneficiosa para la sociedad, puede afectar los derechos que mantienen la diversidad étnica y cultural.

**Bairon Otálvaro:** ¿cuáles serían los principales argumentos que se han utilizado en el proceso de la implementación de la política para la atención de población afro en Colombia?

**Entrevistado:** Hay varios elementos que se deben resaltar. Por un lado, están las autoridades étnicas, y por otro lado está lo de la participación. Es decir, Primero, ¿cuáles son las autoridades étnicas en las comunidades negras? La ley 70 del 93 diseñó dos modelos que son los consejos comunitarios y las organizaciones de base: los primeros se constituyen mediante elección interna, siguiendo el principio de la autodeterminación de los pueblos. El procedimiento para la elección de los miembros del consejo comunitario es a

través de asambleas generales, que eligen a los miembros mediante mayoría simple o consenso. Una vez elegidos, la asamblea debe emitir un acta de registro que comunique la elección, a la alcaldía y estas deben emitir a la dirección nacional del ministerio del interior y a las gobernaciones para su posterior reconocimiento de personería jurídica. Estos consejos comunitarios tienen más una vocación rural.

Por su parte, las organizaciones de base tienen una vocación más urbana, y son todas aquellas organizaciones que se auto reconocen como negras, afrodescendientes, palenqueras o raizales y que tienen entre sus objetivos la reivindicación de derechos sociales, económicos y políticos.

**Bairon Otálvaro:** ¿qué papel cumple la secretaria departamental de asuntos étnicos en el proceso de implementación de la política de atención a la población negra, afrodescendiente, palenquera y raizal?

**Entrevistado:** Nosotros interlocutamos permanentemente con estas dos autoridades que le acabo de mencionar, pero nuestro trabajo está más orientados a prestar asistencia técnica a estas comunidades. Las competencias de la secretaria son más misionales, se trata principalmente en la reivindicación de derechos de las comunidades. ¿cómo lo reivindicamos? Presando servicio a las comunidades y acompañarlos en sus procesos.

Pero resulta que los derechos de las comunidades son amplios: las comunidades tienen derecho a la participación, a la educación, a la etnoeducación, derechos a la salud, a la vivienda... En la secretaría ¿cómo articulamos todo este trabajo? Lo articulamos de varias maneras: en materia de participación estamos en la obligación de conformar las consultivas departamentales, que es el órgano de representación de las comunidades. Las consultivas surgen a partir del decreto 3770 de 2008 y el decreto 1066 de 2015; en estos decretos se dice cómo se debe hacer la elección de la consultiva departamental.

En el momento estamos programando la elección de la nueva consultiva departamental. Ahora, ¿qué son los consultivos? Las consultivas departamentales son



órganos de interlocución y representación; ellos a través de sus representantes legales de organizaciones de base y consejos comunitarios, constituyen la consultiva.

En materia de educación también se ha avanzado, es una acción afirmativa que puede verse en la ley 70 y en el decreto 3940, el cual reza que es obligación del Estado velar por el acceso a la educación superior de los jóvenes negros, afrocolombianos, palenqueros o raizales. Entonces los jóvenes acceden a la educación por medio de becas condenables.

También está la cátedra de estudios afrocolombianos, que se crea con el decreto 1822. El decreto dice que cada institución de educación, pública o privada, debe haber un componente diferencia etnoeducativo cuyo propósito es la reivindicación de la memoria histórica de las comunidades.

La participación en las consultas previas son otra acción afirmativa que se ha puesto en marcha. Las consultas previas están reglamentadas en el convenio 169 de la ley 21, el decreto 720, que dice que cada vez que se va a celebrar un proyecto, obra o actividad en territorio de comunidades negras, se debe consultar previamente.

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué tipo de innovaciones se han hecho en la política afrocolombiana tanto a nivel nacional como departamental?

**Entrevistado:** A nivel departamental algo que es novedoso es la creación de las comisiones consultivas para participar en la elaboración de políticas públicas en favor de la población afro. A nivel nacional siempre hemos tenido los comisionados consultivos. En ese sentido se debe decir algo: si uno revisa la normatividad que crea y regula a los comisionados consultivos, hay una serie de vacíos jurídicos que limitan la participación, pero estos son instituciones novedosas tanto a nivel nacional como departamental.

A nivel nacional, la sentencia T-576 crea los delegados del espacio nacional, estos delegados interlocutan con el presidente de la república y con sus ministros sobre la formulación de políticas públicas a nivel nacional. La función esencial de ellos es hacer

control de legalidad a los actos administrativos susceptibles de afectar a las comunidades negras. A nivel departamental tenemos un comité de enfoque diferencial étnico en el cual participan afros e indígenas.

Otro hecho que puede destacarse es lo relacionado con la creación de los planes decenales. En este año se formula el tercer plan decenal para la atención de la comunidad indígena y el primero para la comunidad negra, el cual va del 2015 al 2014. En este decenio lo que se prevé es que las comunidades puedan visionarse desde su cosmovisión en los diferentes aspectos de su vida política, cultural, en temas de salud y demás. Estos planes decenales se convierten en una garantía porque no es sólo una obligación para el gobernante de turno, sino que es un plan que se debe cumplir en el decenio.

Los planes decenales surgen de una declaración de las naciones unidas y que ha venido siendo adoptada por las autoridades administrativas departamentales y municipales. Estos planes, como su nombre lo indica, establecen acciones con un periodo de diez años, esto con el fin de que las acciones no varíen de un gobierno a otro y puedan mantenerse. De hecho, las gestiones de los departamentos van a ser medidos con el cumplimiento de estos planes.

Otro punto a resaltar es que cada plan decenal establece acciones para atender las necesidades de cada comunidad según sus propias necesidades, pues las necesidades de toda la comunidad negra no es la misma, sus problemas varían todos los territorios.

**Bairon Otálvaro:** ¿En cuál de las acciones afirmativas se ha avanzado más y en cuáles se han presentado mayores obstáculos?

**Entrevistado:** Desde la secretaría se ha avanzado en el acompañamiento a los consejos comunitarios en el tema de capacitación de sus derechos étnicos y el acompañamiento a la realización de consultas previas. También se ha avanzado en el tema de mejoramiento de viviendas, el acceso a la educación superior. Por ejemplo, este año tuvimos la oportunidad de contratar con la universidad del valle el servicio de fortalecimiento de en áreas

académicas para que los chicos mejoren sus puntuaciones en las Pruebas Saber y tuvimos resultados satisfactorios.

Las dificultades se presentan más en el fortalecimiento de infraestructura de los territorios afro, lo cual es mas de competencia de las autoridades nacionales.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuál de los dos tipos de organización política establecida para las comunidades negras tienen mayor autoridad?

**Entrevistado:** Los consejos comunitarios como autoridad han tenido mayor historia y reconocimiento, de hecho, dentro de sus territorios están por encima de cualquier otra autoridad nacional. La organización de base no ha tenido tal reconocimiento.

Incluso, el Consejo de Estado alguna vez emitió una sentencia que establece que los consejos comunitarios tienen una vocación más rural, mientras las organizaciones de base son más urbanas. Pero sobre el reconocimiento de dicha autoridad ha existido un debate jurisprudencial.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuál ha sido el desarrollo a nivel municipal de las políticas de atención a la población negra?

**Entrevistado:** En Cali y en otros municipios se ha venido desarrollando otro tipo de organización que son las mesas afro municipales. Estas mesas coadyuvan a la construcción de políticas públicas y los mecanismos para la participación de las comunidades en la formulación y gestión de las políticas públicas.

## **2 de mayo de 2018**

### **Entrevista a Lideresa social y comunitaria**

**Bairon Otálvaro:** ¿Tú estás a cargo de Asoparupa? ¿eres la presidenta? ¿que eres ahí en Asoparupa?

**Entrevistada:** Yo soy la directora de Asoparupa, la representante legal es mi mamá.

**Bairon Otálvaro:** ¿Hace cuánto que estás ahí? ¿Cómo es la experiencia de estar liderando?

**Entrevistada:** 10 años, pero como directora de asoparupa llevo 5 años

**Bairon Otálvaro:** ¿Cuándo tú decides ser directora de Asoparupa por qué lo haces?

**Entrevistada:** Bueno, no decido, como que la divinidad me escoge y esto sucede cuando mi mamá me entrega su legado, y cuando una de las parteras mayores entrega su legado, ella dice ya me puedo morir en paz. Es porque ya la mayoría de sus conocimientos fueron transmitidos y de allí para allá ella vio la destreza y el compromiso que tenía alrededor de la manifestación, las ideas de innovación, pues la mente fresca, joven, para transformar un poco esta actividad que sería un poco más de las viejitas, que iba a quedar olvidada, entonces como se renueva desde su imagen, desde su mensaje, entonces esa ha sido mi misión un poco en torno al proceso.

**Bairon Otálvaro:** ¿Cómo esta que ahora es una política cultural, de patrimonio cultural, la logras articular o ser coherente si se quiere con la política para la población afrocolombiana raizal y palenquera en Colombia?

**Entrevistada:** Cumple con todo, cumple porque ser partera es ser negro en el Pacífico Colombiano, y dentro de sus dinámicas de soberanía alimentaria, desde su dinámica del autocuidado, el cuidado de los niños, como tradicionalmente se mantienen las tradiciones, la narración oral, los cantos tradicionales, la tierra, entonces es una manifestación étnica, cultural y territorial que responde perfectamente a todo lo que la ley 70 cobija y reconoce como comunidades étnicas.

**Bairon Otálvaro:** ¿los consejos comunitarios que papel han jugado ahí en el desarrollo de asoparupa, o en los límites que le ponen?

**Entrevistada:** Pues hasta ahora estamos en acercamiento y en conversación, hay algunas parteras que hacen parte de los consejos y que los respaldan, pero pues hasta ahora estamos en el punto de socializar todas esas políticas públicas, de cómo nos podemos respaldar,

entonces estamos en el punto 1 de toda esa gestión, pero confiamos y queremos tener un buen respaldo en el acercamiento con ellos.

**Bairon Otálvaro:** ¿Por qué nace en Buenaventura, y no nace en Tumaco, o en Quibdó?

**Entrevistada:** ¿Asoparupa? Porque Romenda se fue para Buenaventura, pero en los territorios están organizaciones fuertes, Choco, Quibdó cuenta con redymarchoco, red inter étnica de parteras y parteros, en el Cauca también hay bastantes fortalecidas, ya están organizadas, entonces todo es por circunstancias.

Buenaventura es la capital del Pacífico, todas las parteras de Asoparupa agremiadas son del Choco, Cauca, Nariño entonces desde ahí siempre se ha mantenido viva la representación de esos departamentos.

**Bairon Otálvaro:** ¿por qué Asoparupa tiene más liderazgo en este momento en la construcción de la política pública de patrimonio y cultura?

**Entrevistada:** Creo que por que la divinidad eligió a mi mamá como líder de la comunidad, mi mamá es líder por esencia, y ella vio la oportunidad de rescatar una manifestación, ella se volvió partera por motivación de su comadre, entonces es curioso porque el legado de ella por ejemplo, alrededor de parteras no es ancestral, mi abuela no era partera, ni mi bisabuela ella aprendió, pero más que aprender vio la oportunidad de apoyar desde el liderazgo esa manifestación que obviamente ya se estaba amenazando

**Bairon Otálvaro:** ¿Qué diferencia hay entre un partero y una partera?

¿Por qué este es el ejercicio más auténtico de empoderamiento femenino?

**Entrevistada:** Porque claro, es que a diferencia del patriarcado que dice que los sistemas de salud la mayoría fueran hombres atendiendo mujeres, este caso se mantiene el matriarcado porque es un autocuidado de las mujeres, un empoderamiento de ella para ellas mismas. Y la diferencia que le hace con el hombre es la intimidad, la confianza, una mujer confía más en una mujer porque obviamente no es lo mismo ver una vagina contra una

vagina, entonces ya mucho de los hombres parteros que son aquellos que son médicos tradicionales y que han acompañado a sus esposas en sus partos, pero también son más médicos tradicionales.

**Bairon Otálvaro:** ¿y a ellos les tienen más resistencia las mujeres?

**Entrevistada:** Sí claro.

**Bairon Otálvaro:** ¿Por qué crees que sigue siendo esa espalda del gobierno local y regional en estos temas?

**Entrevistada:** Creo que, por desconocimiento, gran parte de las dinámicas políticas distritales están alejadas de sus comunidades, no logran reconocer la profundidad de las características de las personas que representan, y también creo que por que aún no se ve como un activo importante social, capital social, económico desarrollo de la cultura, el momento en que cualquier mandatario vea a la cultura como un activo se genera más desarrollo.