

# LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN COLOMBIA, UNA PROBLEMÁTICA SIN POLÍTICAS PÚBLICAS EFECTIVAS<sup>1</sup>

## SOCIAL EXCLUSION IN COLOMBIA, A PROBLEM WITHOUT EFFECTIVE PUBLIC POLICY

Wendy Andreina Ochoa Conde

Ana Graciela Duran Atuesta

Javier Fernando Niño Gómez

### Resumen

Colombia es considerado uno de los países más desiguales de Latinoamérica, en algunos casos ha sido el primero, incluso cuando ha logrado un avance en la superación de la pobreza monetaria y extrema, todavía no ha sido posible reducir a nivel nacional el Coeficiente de Gini, indicador clave en el estudio de la exclusión, además se evidencia que las regiones más apartadas del territorio, incluyendo las zonas rurales, son las que tienen menor acceso a los servicios básicos así como al cumplimiento de las garantías sociales establecidas por el Estado de derecho en la Constitución Política de 1991. En ese sentido se identifica en el país una marcada ausencia de políticas públicas que permitan intervenir, mejorar y transformar paulatinamente esa problemática y por ende se propone el desarrollo de un artículo de revisión en el que se establezcan los aspectos que afectan y benefician su formulación e implementación para la superación de la exclusión social en Colombia.

**Palabras Claves:** Exclusión social, políticas públicas, desigualdad, pobreza, multidimensionalidad.

### Abstract

Colombia is considered one of the most unequal countries in Latin America, in some cases it has been the first, even when it has made progress in overcoming monetary and extreme poverty, it has not yet been possible to reduce the Gini Coefficient nationally, A key indicator in the study of exclusion, it is also evident that the most remote regions of the territory, including rural areas, have the least access to basic services as well as compliance with the social guarantees established by

---

<sup>1</sup> Artículo inedito. Artículo de Revisión de temática.

the Rule of Law in The Political Constitution of 1991. In this sense, there is a marked absence of public policies in the country that allow intervening, improving and gradually transforming this problem and, therefore, proposing the development of a review article that establishes the aspects that affect and benefit its formulation and implementation to overcome social exclusion in Colombia.

**Key words:** Social exclusion, public policies, inequality, poverty, multidimensionality.

## Introducción

La exclusión social es abordada en el presente artículo de revisión a partir de las políticas públicas que han sido diseñadas e implementadas en Colombia para su intervención y superación, sin embargo en el análisis planteado se evidencia que son mayores las debilidades que los resultados alcanzados hasta el momento. En ese sentido se retoman autores y fuentes institucionales que permiten contextualizar la problemática, diagnosticar el estado actual e identificar las vías de acción que han sido desarrolladas.

La importancia de abordar el tema reside en la oportunidad de generar una reflexión académica en la cual se ponen a consideración diferentes cifras o perspectivas teóricas, las cuales a través de la comparación permitan dimensionar los alcances de la exclusión como una problemática social que limita y determina las posibilidades de desarrollo del país. En la comprensión de sus características, retos y desafíos se pueden encontrar también cuáles han sido los errores o malas prácticas cometidas para de esa forma sugerir nuevas formas de gestionar y actuar según las verdaderas necesidades de la población.

El impacto del proyecto se espera permita consolidar los hallazgos y el análisis necesario para dejar de tropezar una y otra vez con la falta de compromiso del Estado para encontrar soluciones estructurales a la problemática, se busca identificar diferentes y nuevas visiones que atiendan la situación desde un enfoque multidimensional, sin que las políticas públicas se reduzcan a la reducción de las cifras o el crecimiento de los indicadores.

La trascendencia de profundizar en la exclusión social y el por qué han fracasado los planes gubernamentales para su atención no se queda solamente en entender lo que no se hace bien sino que también promueve otras vías de acción, unas donde la ciudadanía pueda participar, se vea verdaderamente reflejada y quiera aportar su grano de arena para la consecución de un cambio duradero.

Los efectos en la consolidación de la educación, el trabajo, las contribuciones fiscales, la cultura y la economía en general, es lo que se espera de unas políticas bien pensadas y ejecutadas, son grandes las expectativas, pero hasta que no sean concebidas y desarrolladas desde un enfoque de inclusión será poco probable alcanzar resultados diferentes, en esa medida la revisión y el

análisis pueden generar aportes valiosos, una estrategia que se promueve desde la realización de la presente investigación.

En esa medida el objetivo principal del artículo se enfoca en establecer los aspectos que afectan y benefician la formulación e implementación de políticas públicas efectivas para la superación de la exclusión social en Colombia. En ese horizonte, en este artículo se establece el desarrollo de un apartado para cada tema de interés, el primero corresponde a la caracterización de la situación actual del fenómeno de la exclusión social en Colombia, en el segundo se identifican las fortalezas y debilidades de las políticas públicas contra la exclusión social en el país, en el tercero se proponen nuevas vías de interpretación y acción multidimensional en la lucha frente a ese fenómeno y en el cuarto, en la presentación de los resultados, se establecen los aspectos que afectan y benefician la formulación e implementación de políticas públicas efectivas en ese sentido.

## **Conceptualización**

De acuerdo con cifras publicadas Colombia es el segundo país de América Latina más desigual en la distribución de los ingresos, según se destaca “El 1% más rico de la población concentra el 20% del ingreso” (Cañete Alonso, 2018, pág. 13), lo que significa la sociedad de ha acostumbrado a vivir bajo la lógica de la inequidad. Entre las causas de la desigualdad y la exclusión se identifican el conflicto armado, la acumulación de tierras, el escaso ingreso que perciben los campesinos, la brecha salarial entre mujeres y hombres, pero esencialmente la falta de voluntad política para generar acciones que se conviertan en políticas capaces de intervenir y reestructurar el funcionamiento del país conforme las necesidades de la sociedad.

El concepto de exclusión, es relativamente reciente, puesto que apenas se formuló en 1974 en Francia por René Lenoir, aunque ya había sido explorado por autores como Marx, Engels o Durkheim quienes analizaron en el pasado las diferencias entre las clases sociales. En la actualidad para el Banco Interamericano de Desarrollo, la exclusión se origina principalmente debido a dos causas: las prácticas discriminatorias o por las deficiencias en la estructura del Estado que no garantizan los mínimos vitales de supervivencia a los ciudadanos (Marquez, Chong, & Duryea, 2008).

Esta problemática es descrita por Leyton y Muñoz al afirmar que “se trata de una perspectiva poco explorada en el contexto latinoamericano a pesar de que contiene un potencial redistributivo y transformador de gran relevancia dadas las características sociopolíticas de la región” (Leyton Navarro & Muñoz Arce, 2016, pág. 42). Al estudiar y analizar este fenómeno también se deben considerar otros temas como la pobreza, el riesgo, la vulnerabilidad y la desigualdad, puesto que todos son aspectos que la integran y configuran su complejidad para el diseño de políticas públicas que respondan a este asunto.

En este punto, es importante hacer la diferencia conceptual entre pobreza y exclusión, por una parte la primera consiste en “carecer de medios para vivir dignamente y se está al margen por voluntad propia o circunstancias ajenas” (Clavijo Cáceres, 2012, pág. 42), mientras que la exclusión hace énfasis en “el carácter estructural de un proceso que excluye a parte de la población de las oportunidades económicas y sociales” (Clavijo Cáceres, 2012, pág. 43).

Durante los últimos años, en el período 2010-2018, “Colombia alcanzó un descenso de la pobreza monetaria absoluta al pasar de 37,2% a 26,9%, asimismo en la pobreza monetaria extrema que bajo de 12,3% a 7,4%” (DANE, 2018). Sin embargo el indicador del Coeficiente de Gini, encargado de medir la desigualdad, se ubicaba en 0,51 en el 2017, cuando estaba en 0,48 para las demás naciones latinoamericanas, lo cual evidencia que por un lado se puede dar la lucha contra la pobreza, pero no necesariamente eso puede apoyar la superación de la exclusión.

En los años mencionados anteriormente, los logros conseguidos estuvieron impulsados por la extracción minero-energética, más no por la generación de políticas públicas consistentes que respondieran al desarrollo social con un diagnóstico riguroso y una factibilidad real, eso se debe principalmente según los investigadores a la existencia de una visión coyuntural que no aporta a la construcción de mejoras estructurales y duraderas.

En el país la exclusión se manifiesta en la desigualdad de ingresos generados por un mercado laboral minado de falencias, los problemas para consolidar servicios de salud y educación de calidad, las dificultades de participación civil en los procesos de desarrollo debido a la violencia y la falta de confianza en las instituciones, además de la brecha entre lo planteado por las leyes y lo que sucede efectivamente en la realidad (Garay & Rodríguez, 2007).

“En general las políticas públicas implementadas han fallado porque siguen fórmulas internacionales y generalizadas que no reconocen las particularidades de la realidad de cada país” (Otálvaro Marín, 2015). Durante décadas anteriores, según Leyton y Muñoz (2016):

Las políticas contra la pobreza en América Latina se han basado en distintos conceptos y enfoques a través de las décadas. En la de los ochenta, y en el marco de la aguda crisis económica que azotó a la región en aquel período, estas políticas acentuaron su carácter focalizado en los más pobres de la población, en consistencia con el modelo liberal-exportador que primó en la región post Consenso de Washington. De ahí que el concepto central en las políticas contra la pobreza en este período haya sido el de pobreza absoluta, con su correlato metodológico representado en su medición con base en las líneas de pobreza e indigencia (Leyton Navarro & Muñoz Arce, 2016, pág. 43).

Asimismo al no profundizar en sus causas y manifestaciones, disminuye la posibilidad de entender los procesos de transmisión de la pobreza entre generaciones, también se desaprovechan los recursos y las potencialidades de los ciudadanos, el territorio, y no se crea un compromiso sostenible en el tiempo para contar con una gestión pública que se responsabiliza por contar por un país sin exclusión.

La falta de una actuación estratégica que genere oportunidades de transformación para la calidad de vida de los habitantes afecta además “la medición, el análisis y la intervención de la pobreza y la exclusión social en contextos específicos” (Otálvaro Marín, 2015, pág. 1). En general existe un gran desconocimiento de este fenómeno fuera de los indicadores denominados pobreza monetaria y multidimensional, los más utilizados en el país, lo cual genera que la sociedad no participe, ni conozca las medidas tomadas para su control y reducción, impidiendo que se avance hacia la aprobación de políticas verdaderamente efectivas.

En la década de los 90 a nivel nacional se comenzó a emplear e investigar la exclusión social generando nuevos vías de acción como:

La creación de dependencias institucionales y/o programas sociales específicos para la atención de grupos de la población que no solo se encontraban en situación de pobreza, sino también “excluidos” de ciertos ámbitos específicos de la vida social, política, económica y cultural, observando así las intersecciones entre estrato social, género, etnia y rango etario, fundamentalmente (Leyton y Muñoz, 2016, p. 43).

Sin embargo, son varios los desafíos que plantea la exclusión ante la noción tradicional de las políticas públicas, puesto que no se trata únicamente del abordaje técnico sino de los aspectos sociales que tienen lugar y generan consecuencias, las cuales demandan la participación y el apoyo de la ciudadanía. En esa medida se observa que en la discusión pública se han comenzado a incluir las condiciones del entorno, las experiencias de sus habitantes y todos los elementos de fondo que marcan una diferencia, aunque ese es un proceso paulatino que hasta ahora se ha empezado a insertar Colombia y que todavía arroja resultados porque debe superar diferentes obstáculos como la indiferencia ciudadana o la corrupción política y administrativa.

La importancia de abordar este tema tiene que ver con reconocer que la exclusión social es una de las principales problemáticas del país y compromete el desarrollo de las generaciones futuras. Este asunto no es relevante solo por las estadísticas negativas y los números en rojo que arrojan los informes año tras año, sino porque conduce a comprender cómo la exclusión social aparta a las personas de las oportunidades de progreso, las mantiene alejadas de la educación y la cualificación para mejores opciones laborales, les impide incrementar sus ingresos, entre otros efectos que no son considerados cuando se mide este fenómeno y se piensa en el futuro de Colombia a través de lo establecido en las políticas públicas aprobadas.

Conforme a lo anterior, el problema de investigación se formula en la siguiente pregunta: ¿Cómo se pueden fortalecer las políticas públicas en Colombia para reducir el fenómeno de la exclusión social tan generalizado en la actualidad?

## **Metodología**

El enfoque metodológico del presente artículo responde a las características del método cualitativo, el cual es definido como “estudiar la realidad en su contexto natural y cómo sucede, sacando e interpretando fenómenos de acuerdo con las personas implicadas” (Taylor, 2008, pág. 23). Esta modalidad es apropiada para la temática definida porque es flexible y se adapta a las necesidades de información, siempre dinámicas de los fenómenos sociales.

Otras características positivas de su elección son su carácter inductivo donde el investigador no trabaja con ideas preconcebidas, además da importancia a las variables y el marco de referencia de cada contexto, esto es esencial al momento de analizar las teorías porque no es lo mismo la realidad europea que la latinoamericana, algo a tener en cuenta en este caso.

El tipo de investigación es descriptiva porque “comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, y la composición o proceso de los fenómenos. El enfoque se hace sobre conclusiones dominantes o sobre grupo de personas, grupo o cosas, se conduce o funciona en presente” (Tamayo & Tamayo, 2004, pág. 34). En su desarrollo hay espacio para las interpretaciones que enriquezcan el estudio del tema y para eso es preciso partir de los hechos, las realidades que lo configuran, en esa medida se puede identificar su estructura, delinear su núcleo y apuntar hacia posibles soluciones de la problemática.

Lo anterior con el interés de dar respuesta y desarrollo a los objetivos específicos trazados como son: Caracterizar la situación actual del fenómeno de la exclusión social en Colombia, identificar las fortalezas y debilidades de los diseños seguidos por las políticas públicas contra la exclusión social desarrolladas en la actualidad y proponer nuevas vías de interpretación e implementación multidimensional para una mayor efectividad en la lucha contra la exclusión.

Por su parte, las técnicas de recolección y análisis de la información definidas son la revisión documental junto con el análisis de contenido, la primera se explica como “el empleo predominante de registros gráficos y sonoros como fuentes de información..., registros en forma de manuscritos e impresos” (Garza, 1998, pág. 8). En ese sentido la recopilación y la selección de los documentos consultados obedecerá a los criterios de actualidad, autores e informes no mayores a 10 años con enfoque latinoamericano y colombiano, es decir investigadores y teorías que se hayan abocado al estudio de la problemática en la región, así como fuentes confiables provenientes de bases de datos digitales con publicaciones indexadas y libros publicados.

En lo referente al análisis de contenido consiste en “una técnica de investigación que pretende ser objetiva, sistemática y cuantitativa en el estudio del contenido manifiesto de la comunicación” (López Noguero, 2009, pág. 14). En esa medida se pretende interpretar los mensajes latentes en los documentos, tanto los explícitos como los implícitos y emplearlos como referentes para aportar a la argumentación del estudio.

## **Caracterización de la situación actual del fenómeno de la exclusión social en Colombia**

En las investigaciones de Garay (2003) la exclusión en el país “(...) se expresa en múltiples campos y frentes críticos, íntimamente relacionados entre sí” (Garay, Luis, 2003, pág. 2) entre los cuales destaca la desigualdad de oportunidades de formación, la subordinación de lo público ante los intereses privados, la débil y fragmentada presencia del Estado en el territorio, los frágiles procesos de convivencia ciudadana donde se cuelan los imaginarios de la ilegalidad, la tendencia hacia la desactivación productiva puesto que la sostenibilidad de las empresas en el país es un desafío y en general se configura una realidad alejada de los principios que debe garantizar un Estado Social de Derecho.

Desde otra perspectiva, la comprensión del fenómeno de la exclusión en el país es percibida por Clavijo (2012) como estructural, puesto que identifica cinco aspectos claves que la originan y mantienen: en lo económico habla de la desigualdad de ingresos, en el empobrecimiento del capital humano se refiere a los problemas en los servicios de salud y educación, en la construcción de capital social evidencia la falta de transparencia en los mecanismos de participación y control de los ciudadanos que conduce a la quiebra de la confianza en las instituciones democráticas, también enuncia la violación de los derechos humanos y civiles en algunas zonas apartadas de la geografía nacional y en general expone un panorama que se aleja de lo establecido en la Constitución Nacional respecto a Colombia como un Estado social de derecho (Clavijo Cáceres, 2012).

Sin embargo, un aspecto central de la exclusión es la falta de participación por parte de la ciudadanía, que en su mayoría desconoce su papel dentro de la problemática:

La escasa participación efectiva de amplios grupos poblacionales en el debate y deliberación sobre propósitos e intereses colectivos-públicos --desde lo comunal y local a lo regional y nacional-- y la falta de vindicación de lo político --como el proceso de construcción colectiva del orden social -- se reflejan en un bloqueo al enriquecimiento, la legitimación y la preeminencia democráticas de lo público. Esta situación se encuentra íntimamente relacionada con la profunda fragmentación del tejido social, la crisis de lo político, de los partidos y de la representatividad política de lo social para la definición e implantación colectiva de propósitos públicos y solidaridades, y la crítica precariedad del Estado como ente encargado de preservar efectivamente intereses y propósitos colectivos (Garay, 2003, p. 3).

Por el contrario en la actualidad en el país se opta por analizar este asunto desde una óptica numérica y financiera, contando con tres indicadores claves para medir el tema, los cuales están a cargo del DANE, quien calcula de la siguiente forma:

Desde la estadística se puede medir a partir de la construcción de las líneas de pobreza, pobreza extrema y la determinación del grado de desigualdad. El DANE señala que la pobreza se presenta cuando el ingreso mensual se encuentra por debajo del costo per cápita mínimo de una canasta básica de bienes (alimentarios y no alimentarios) en un área

geográfica determinada. La pobreza extrema ocurre cuando el ingreso mensual per cápita de un hogar, se sitúa por debajo de la línea de indigencia (pobreza extrema) monetaria. La desigualdad se presenta por la concentración del ingreso en pocos sectores, midiéndose a través del Coeficiente de Gini, que cuando tiende a 1 es alta desigualdad social y cuando tiende a 0 es más igualitaria (DANE, 2018, pág. 2).

En esa medida las cifras del último año reflejan que la incidencia de la pobreza monetaria “En los centros urbanos fue del 24,4% y al 36.1% de los habitantes a nivel rural. Las mayores incidencias de la pobreza monetaria se presentaron en las ciudades de: Quibdó con 48,3%, Riohacha con 47,5% y Cúcuta con 36,2%” (DANE, 2018, pág. 16). Lo cual evidencia en primer lugar la diferencia entre quienes viven en el área urbana respecto a los que habitan el campo y de la misma forma muestra una dinámica donde las ciudades ubicadas en la periferia tienen mayores dificultades que aquellas que se encuentran en el centro del país.

En cuanto a la medición de la desigualdad se obtuvo que “(...) Colombia aumentó en su nivel de desigualdad, situándose en 0,517 frente a 0,508 en 2017” (DANE, 2018, pág. 21). En ese sentido se presenta en el cuadro 1 los cambios ocurridos en el Coeficiente de GINI entre 2017 y 2018 en las diferentes ciudades del país, este coeficiente es un indicador que se emplea para medir la desigualdad de los ingresos en un país.

### **Cuadro 1.**

Coeficiente de Gini (puntos)

Ciudades de Colombia

<b>Ciudad</b>	<b>Gini</b>		<b>Diferencia</b>
	<b>2017</b>	<b>2018</b>	
Riohacha	0,524	0,529	0,005
Quibdó	0,531	0,528	-0,003
Bogotá	0,498	0,504	0,006
Florencia	0,474	0,485	0,011
Popayán	0,486	0,484	-0,002
Pasto	0,470	0,479	0,009
Villavicencio	0,452	0,477	0,025
Medellín AM	0,464	0,474	0,010
Neiva	0,453	0,465	0,012
Santa Marta	0,467	0,463	-0,004
Cali AM	0,460	0,463	0,003
Sincelejo	0,443	0,460	0,017
Tunja	0,463	0,458	-0,005
Armenia	0,452	0,457	0,005

Cartagena	0,449	0,452	0,003
Montería	0,463	0,451	-0,012
Valledupar	0,461	0,450	-0,011
Manizales AM	0,455	0,446	-0,009
Barranquilla AM	0,440	0,443	0,003
Cúcuta AM	0,426	0,440	0,014
Ibagué	0,429	0,435	0,006
Bucaramanga AM	0,406	0,432	0,026
Pereira AM	0,401	0,416	0,015

Fuente: DANE (2018)

En esa dirección se identifica que son más las ciudades, el 69,6% de 23 ciudades mencionadas, las que han visto aumentado su nivel de desigualdad, mientras que solo el 30,4% del porcentaje restante ha logrado disminuirla con diferencias que oscilan entre el 0,002 y el 0,011 de las veces. También se encuentra la misma tendencia en la investigación realizada por el Banco de la República (2018) tomando como referencia de estudio la realidad de Cartagena, una de las ciudades más turísticas del país, en la cual predominan la pobreza y la desigualdad, en un artículo sobre dicho estudio, el periodista Gossain (2019) recupera las palabras de uno de sus ex alcaldes encargados:

(...) No hemos sido capaces de estructurar unas verdaderas políticas públicas que respondan a las necesidades de los más pobres. Hemos sido flojos en la planeación de proyectos y más flojos aún en su ejecución. Aunque nos duela en el fondo del alma a quienes tanto queremos a Cartagena, esa es la cruda realidad. Nada ganamos con esconderla ni con disimulos hipócritas. Es una ciudad mal gobernada, donde reinan el caos y la corrupción, donde ni los elegidos ni los electores tienen conciencia cívica de lo que están haciendo (Gossain, 2019, pág. 16).

En ese sentido desde la opinión pública y diferentes informes o reportes institucionales se responsabiliza del estado actual de las regiones del país a la corrupción, un fenómeno que de acuerdo con la Corporación Transparencia por Colombia “esta práctica perversa ha degenerado en la pérdida de \$17,9 billones; es decir, la mitad del presupuesto que el Gobierno nacional invirtió en educación en el año 2018” (Monitor Ciudadano de la Corrupción, 2019, pág. 23). Siendo una fuerza que compromete el desarrollo de ámbitos como la salud, educación e infraestructura, los cuales son esenciales para formar comunidades con mayores opciones de superar la pobreza y cerrar la brecha que persiste en la actualidad.

De acuerdo con Cortina y Pereira (2009) la indiferencia es otro de los factores que alimenta y hace crecer la exclusión, lo explica de la siguiente manera:

No se trata de un acontecimiento natural, sino de un producto social del que somos responsables. La pobreza no es solo de quienes la causan directamente, ni de aquellos que pueden disfrutar de riquezas porque otros se los permiten “hay pobres porque hay ricos”, sino también de los que, por desinterés, no hacen nada para evitarla, cuando son conscientes de que es perversa y de que hay recursos para acabar con ella (Cortina, 2009, pág. 23).

En la misma línea para Ziccardi (2008) ese comportamiento conlleva a “procesos o factores elementales que afectan a los individuos y grupos humanos impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente y a participar plenamente, según sus propias capacidades en los procesos de desarrollo” (Ziccardi, 2008, pág. 243). En ese sentido la exclusión se define dentro del contexto nacional como la creciente negación de derechos y posibilidades para que las personas que nacen dentro de comunidades vulnerables puedan acceder con efectividad a la educación y el empleo como fuentes consecuentes de cambio y de transformación.

Recientemente se ha publicado un libro titulado ‘La Desigualdad en Colombia’ respaldado por la Universidad Simón Bolívar y la Academia Colombiana de Ciencias Económicas, donde se citan otras variables como “la distribución de tierras, concentración de las cuentas bancarias, oportunidades de trabajo y actividades económicas” (Ocampo, Cabrera, Acosta, & Lopez, 2019, pág. 13). Lo cual acerca a una mirada cualitativa que trasciende las estadísticas para describir sus posibles trayectorias y manifestaciones:

La exclusión social es un fenómeno persistente por dos motivos que se contraponen. Por un lado, hay características individuales que favorecen los estados de desventaja y, siendo factores permanentes, ayudan a que el individuo continúe en exclusión social. En segundo lugar, hay un comportamiento de “bola de nieve” de la exclusión social, ya que una vez la persona cae en esta problemática es muy probable que en períodos de tiempo futuros siga permaneciendo en exclusión social (Pedraza Avella, 2011, pág. 33).

La persistencia en la exclusión social que caracteriza al país lo posiciona como el más desigual de América Latina según la (Sepúlveda, 2019), en ese sentido se establece que “una familia de bajos recursos tardaría 11 generaciones en alcanzar el ingreso promedio del país” (p. 13). De la misma forma ese organismo multilateral considera que con la firma de los acuerdos de paz es momento para que el país atienda otros temas esenciales como es el caso de la desigualdad y presenta una visión desalentadora sobre la distribución del ingreso:

En este momento, el 10 por ciento de la población colombiana más rica gana cuatro veces lo que gana el 40 por ciento más pobre. El 20 por ciento de los ingresos totales en nuestro país están concentrados en solo el 1 por ciento de la población, y la mitad total de los ingresos está en las manos del 10 por ciento de ella. También, el 1 por ciento de la población más rica

del país, junto a algunas compañías transnacionales, poseen alrededor del 81 por ciento de las tierras en Colombia (Sepúlveda, 2019, pág. 14).

Frente a lo anterior y contextualizando los aportes de Garay (2003) el país tiene profundas raíces de exclusión que se evidencian en décadas de crecimiento económico sostenido que no han beneficiado a las minorías ni a las comunidades vulnerables como la infancia y la tercera edad, puesto que a finales del siglo XX se mantenían los indicadores negativos de 20 años atrás, sin llegar a cumplir lo trazado por la Constitución, por el contrario se han profundizado las dificultades en los ámbitos político, económico y social que han estructurado dinámicas que impiden la movilidad social, el autor lo describe cuando afirma lo siguiente:

Es claro que la “aritmética social” permite deducir que sí es posible ir abordando progresivamente la inclusión y el desarrollo, siempre y cuando se altere fundamentalmente la “aritmética del poder” a favor de la equidad, la solidaridad y la eficiencia en un régimen de mercado. Solo con una verdadera transformación social será dable pensar en la construcción de una democracia política, económica y social, en el sentido estricto del término (Garay, Luis, 2003, pág. 28).

De tal manera que la situación es crítica, debido a una ausencia generalizada de voluntad de cambio, especialmente entre quienes ostentan el poder, por eso es momento de analizar las medidas, así como los esfuerzos que han sido tomados en el país para combatir la exclusión y transformarla en el comienzo de una nueva etapa, lo cual sería el resultado de nuevas políticas públicas, cuya existencia e impactos van a ser motivo de reflexión en el siguiente apartado del artículo.

### **Fortalezas y debilidades de las políticas públicas contra la exclusión social en el país**

La ineficiencia de las políticas tiene un punto de partida que afecta en distintos niveles el desarrollo del país, este ha sido estudiado por Garay (2003) para quien:

Una de las características más perversas del proceso de exclusión es que se ha venido agudizando su carácter intergeneracional. Dentro de la población pobre la proporción de jóvenes menores de 15 años –el doble de la correspondiente a los estratos altos de la sociedad– tiene precarias condiciones de vida y marginamiento en el acceso a servicios públicos básicos; es así como, por ejemplo, más de 3 millones de niños y jóvenes en edad escolar no tienen acceso a la educación. Vale recordar, además, la falta de reproducción del capital social en el seno de la familia como el ámbito inicial de la formación humana, y su progresiva depredación. Hoy, más del 30% de las familias colombianas tiene una mujer cabeza de familia, que se ve obligada a desempeñar múltiples funciones en condiciones de

ingresos pre-carios. Así se están germinando y reproduciendo gravemente múltiples raíces de exclusión social hacia el futuro (Garay, Luis, 2003, pág. 1).

El análisis de las estadísticas nacionales también evidencia a la exclusión como una problemática en ascenso, en ese sentido se establece la oportunidad de revisar la trayectoria de lo que han sido las políticas públicas en la materia y de esa forma establecer sus fortalezas así como sus debilidades. El origen de las políticas contemporáneas se establece a mediados de la década de 1990 cuando el Estado colombiano influenciado por las directrices de organismos internacionales como el Banco Mundial, El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) adopta un enfoque orientado a reducir las brechas entre ricos y pobres (Tassara, 2015), en esa línea la intención es positiva, puesto que implica:

En el largo plazo hay un círculo virtuoso entre menores brechas sociales, menores brechas de productividad y un crecimiento más dinámico y sostenido. La evidencia es concluyente, en el sentido de que desarrollo económico e igualdad social tienden a confluir. Baste contrastar la distribución del ingreso y de otros activos en sociedades más pobres y menos (CEPAL, 2012, pág. 12).

El punto de partida fueron los denominados Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) que tienen unos elementos característicos, el primero es la estructura básica de entregar recursos económicos o físicos a familias en condición de pobreza o miseria, el segundo son las condiciones, es decir a cambio del recurso los ciudadanos deben cumplir una serie de responsabilidades como enviar a sus hijos a la escuela o participar de campañas de prevención en salud, el tercero es contar con una población objetivo sean los niños, los desempleados o las personas de la tercera edad, el cuarto es la selección de los beneficiarios a través del uso de metodologías cuantitativas que no reflejan los matices y las particularidades de las comunidades atendidas (Tassara, 2015).

En esa línea se ha establecido que contribuyen al mejoramiento de circunstancias específicas como la disminución en la deserción escolar, la reducción en la desnutrición o la inclusión de las minorías sociales o sexuales, no obstante una de las mayores críticas al respecto es que no aportan a la solución de temas de fondo como la reforma del sistema laboral, del sistema de salud, la inequidad de género o la redistribución del ingreso. También se juzga su continuidad porque no todos los programas siguen en funcionamiento, puesto que cuando ocurre el cambio de gobierno, varios de ellos son desechados o renombrados para ser transformados por completo.

En esa medida la sostenibilidad de las políticas es un asunto relevante que ya ha entregado resultados destacables con programas como el de Familias en Acción o Más Familias en Acción que ha beneficiado a más de 2,65 millones de núcleos familiares en el territorio nacional (Otálvaro, 2017), sin embargo es una excepción porque la mayoría de planes no cuentan con el mismo apoyo para su implementación.

No obstante ya desde el 2008 la Contraloría General de la República ha estado diagnosticando en sus informes sociales las que considera son las mayores dificultades y limitaciones para que las políticas tengan mejores resultados en la lucha contra la exclusión:

1)Articulación entre PTC y sistema de protección social, con énfasis en la formulación y gestión de las estrategias de egreso, por un lado, y de las condicionalidades, por el otro; (2) Ruralización de la lucha contra la pobreza; (3) Interconexión de los PTC con estrategias orientadas a la inclusión productiva, la generación de ingresos y la adquisición de habilidades blandas; (4) Atención a los adultos mayores y ampliación de la cobertura de pensiones no contributivas, sobre todo en las áreas rurales; y (5) Abordaje de los temas organizacionales y gerenciales representados por la coordinación interinstitucional, el enfoque intersectorial y los sistemas informativos. A continuación se presenta un breve análisis para cada uno de ellos (Contraloría General de la República, 2008, pág. 23).

En lo referente a la articulación existen complejidades en las realidades sociales que impiden tener claro y sistematizado cuáles son las reglas de entrada o de salida a los programas estatales, en esa dirección no se mide la superación de la pobreza sino las edades de los beneficiarios, una inferencia superficial que no aporta de manera consistente al proceso. En cuanto a las diferencias en el acceso de los habitantes de las zonas urbanas a los programas y medidas respecto a quienes permanecen en las zonas rurales se observa que la pobreza multidimensional sigue siendo mayor entre los campesinos y que la focalización de los Ministerios sigue teniendo mayor presencia en las ciudades.

Frente a lo anterior, se pivotea en torno al punto de partida del presente artículo donde se establece que las estrategias sean personalizadas y adaptadas según las necesidades de cada población intervenida, una perspectiva que todavía no ha asumido como propia el Gobierno nacional, tampoco ninguno de sus organismos y dependencias.

En la generación de habilidades blandas a través de los programas diseñados y gestionados se reconoce que estas habilidades se consideran directamente funcionales a la mejora de las condiciones de empleabilidad. Lo anterior se fundamenta en bases empíricas que muestran cómo la inserción laboral y productiva formal de los beneficiarios de los programas sociales es frágil e inestable (Tassara, 2015, pág. 337). Esto constituye un ámbito interesante porque no se trata de formar a las personas en capacidades técnicas como lo hace el SENA, sino que se refiere a la inteligencia emocional, las competencias psicosociales que requieren las personas para ser productivas y competitivas, un enfoque que apenas se está descubriendo y abriendo paso dentro del escenario nacional.

En el caso de la atención a los adultos mayores con programas como Colombia Mayor, su alcance es limitado porque cubre a 1,5 millones de personas, mientras otras 2,8 millones de personas de la tercera edad permanecen al borde de la indigencia o ya están en ella. Del mismo modo quienes reciben el subsidio están por debajo de la línea de pobreza mensual trazada en 250

mil pesos al mes, puesto que reciben 80 mil cada 30 días o 150 mil cada 60 días (Ciguenza Riaño, 2018). Por su parte en materia pensional el programa de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) destinado a quienes no alcanzan a cumplir los requisitos para pensionarse, tiene una cobertura limitada y con problemas de financiación, solo por citar un ejemplo.

Asimismo en el enfoque interinstitucional han surgido esfuerzos como la Red Unidos que apuesta por reforzar la descentralización y la presencia del Estado en las zonas más apartadas:

En este contexto, el desarrollo de políticas de cohesión social que aborden el tema de la equidad en el acceso a los recursos y oportunidades representaría un enfoque más efectivo de la búsqueda de un crecimiento polarizado en ciertas zonas del país. En particular, para consolidar el papel del sector público y de las autoridades locales (alcaldías y departamentos), se hace prioritario profundizar el proceso de descentralización y por esta vía, viabilizar una mayor participación de lo local en la definición de las estrategias de desarrollo socioeconómico (Otálvaro, 2017, pág. 12).

Aunque en la actuación conjunta del Gobierno y sus dependencias sigue persistiendo la corrupción como uno de los mayores desafíos, así se ha visto reflejado en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) donde han sido capturados y procesados varios de sus operadores debido al manejo indebido de los fondos. Del mismo modo también se identifica como crucial el papel de la información, lo cual se manifiesta en una doble vía, puesto que por un lado los estudios técnicos y de diagnóstico no siempre evidencian con rigurosidad las necesidades esenciales de las comunidades, en ese sentido los programas tampoco las abordan y así se van profundizando los riesgos no atendidos, asimismo los ciudadanos desconocen las medidas o herramientas que tienen habilitadas por la Ley para participar y contribuir al diseño, implementación o evaluación de las políticas públicas.

La ausencia de transparencia tiene en la desinformación su mayor aliado, así lo sintetiza Tassara (2015), quien no solo describe sino que también configura lo que es el estado actual de las políticas contra la exclusión en el país:

Finalmente, se destaca que es necesario contar con sistemas de información más integrados desde el punto de vista sectorial (salud, educación, trabajo, etc.) e institucional (nacional, regional, municipal) no solo para mejorar la focalización, sino también para darle seguimiento a las características, trayectorias y necesidades puntuales de las familias usuarias. Al respecto, podría estudiarse la posibilidad de adoptar la plataforma informática y los datos relativos a los beneficiarios de MFA como base de referencia para la focalización de todos los programas, nacionales y locales, orientados a la lucha contra la pobreza en Colombia (Tassara, 2015, pág. 13).

La consolidación de una nueva forma de diseñar y ejecutar las política pasa según Garay (2003) por considerar algunos aspectos: articular e interrelacionar un verdadero sistema integral de seguridad social donde la atención en salud, educación y seguridad pensional puedan ser

gestionados de manera integrada, se debe profundizar la seguridad y la democracia para mejorar los procesos de convivencia al interior de las comunidades, el Estado debe regular la economía de mercado, de acuerdo con sus palabras “es posible avanzar en ese proyecto colectivo en la medida en que se vayan transformando ciertas relaciones de poder que reproducen el statu quo y se erigen como obstáculo para cualquier proceso renovador incluyente en la sociedad (Garay, Luis, 2003, pág. 19).

También recomienda reconocer que la exclusión tiene presencia en los diferentes ámbitos de la vida como son el social, la defensa y la seguridad, así como la justicia, la democratización económica, el saneamiento de las finanzas públicas hasta llegar al crecimiento económico, aunque no sigue un orden inflexible, es importante comprender que para usar el crecimiento a favor de la población, se deben poder ejecutar de manera efectiva acciones en los ámbitos anteriormente mencionados. La transformación social requiere de un consenso y un compromiso generalizado que hasta ahora no se ha visto en la conformación de las políticas de gestión (Garay, 2003).

Una vez identificadas las fortalezas y debilidades, especialmente aquellos caminos que se presentan confusos e imposibles, es momento de avanzar hacia nuevas visiones que permitan reducir las brechas, empoderar a los ciudadanos y generar cambios reales, sustanciales que mejoren la calidad de vida de los habitantes. Dichas alternativas son abordadas en el siguiente apartado del artículo.

### **Nuevas vías de interpretación y acción multidimensional en la lucha frente a la exclusión**

En el análisis realizado se evidencia que la exclusión social es un fenómeno multidimensional, lo cual significa que se pueden considerar y emprender nuevas vías de acción a partir del diseño de políticas públicas más eficientes, en esa línea se efectúa un primer planteamiento sobre desarrollar una mirada cualitativa acerca de la implementación de las acciones, eso con el propósito de trascender las estadísticas como única fuente de información confiable e interesarse más por las historias, las realidades y las condiciones de vida que experimentan los ciudadanos.

En la perspectiva de Bracho (2010) esa nueva mirada permite:

Los enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas tienen como característica dos elementos centrales: la generación de evidencias confiables y sistemáticas sobre procesos de formulación e implementación de políticas públicas que están cargados de valores, ideologías, intereses y posiciones políticas; y la posibilidad de captar la realidad social a través de la argumentación, percepción y valoración que los sujetos hacen sobre las dinámicas políticas, sociales y culturales de una sociedad que se encuentra en permanente cambio y conflicto (Bracho Gonzalez, 2010, pág. 23).

En ese orden de ideas es una estrategia transversal que enriquece las etapas de investigación, diseño y ejecución al incluir las experiencias de las personas, sus visiones e ideas, para de esa forma avanzar en el entendimiento de cómo mejoran o afectan sus proyectos vitales, sean personales, familiares o comunitarios. La elección de lo cualitativo por sobre la perspectiva tradicional cuantitativa se acerca a la reflexión que se enfoca en lo concreto para medir su efectividad y escapa de lo general, donde puede haber más humo que cambios y transformaciones verificables.

De acuerdo con Carballada (2007) no solo se trata de ampliar y profundizar el sentido crítico sino también de como:

Dicha complejidad implica un debate sobre los dispositivos de poder que están implícitos durante el diseño e implementación de políticas públicas, acciones públicas que construyen estrategias uniformes, preestablecidas y automáticas, a problemas que reclaman diversidad, reconocimiento y heterogeneidad. Las diversas modalidades de intervención en “lo social” demuestran un proceso de transición en donde convive lo viejo con lo nuevo, lo local con lo global y el aumento de los espacios de incertidumbre institucional y ciudadana. Un ejemplo de lo anterior, se evidencia en la implementación de políticas sociales que promueven las nociones de capacidades, oportunidades y derechos de los sujetos, pero que, al mismo tiempo, impulsan lógicas institucionales que se aferran a viejas prácticas asistenciales y clientelares para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos (Carballada, 2008, pág. 12).

Desde el marco referencial más amplio y diverso que permite lo cualitativo, se transita hacia la importancia de superar el enfoque asistencial que ha caracterizado por décadas a las políticas de acción pública para comenzar a moldear una promoción social enfocada en la superación multidimensional de los habitantes, así lo explica Campana (2014) al afirmar que:

Mientras la dimensión asistencial se asocia a la entrega de recursos materiales (en especie o en dinero) y es definida como transitoria y paliativa, la dimensión promocional apunta a generar cambios a nivel de la subjetividad de los sujetos—objeto de las intervenciones y por ello se concentra en los aspectos no materiales de la pobreza (Campana, 2015, pág. 126).

Ese giro permite comprender cada una desde su particularidad, delinear las diferencias entre la pobreza y la exclusión, puesto que aunque mejoren las cifras en la superación de ese fenómeno, todavía persisten las brechas de separación en cuanto a las oportunidades de progreso y desarrollo. En esa dirección se aproxima a los principios de la teoría de justicia de autores como Rawls (1971), según la cual los ejes de las políticas “tienen que ver con la superación combinada de las desigualdades socioeconómicas y culturales, por lo que la llamada nueva “cuestión social” se ubica en los problemas de la redistribución y el reconocimiento” (Delgado Gutierrez, 2002, pág. 2)

En pocas palabras permite comprender que la exclusión no está bien y no trae nada bueno para la sociedad, en este caso para la población colombiana, y que mientras se sigan formulando

medidas desde las nociones de escasez, solo con intenciones paliativas, pero sin una intención real de estrategia a mediano y largo plazo no se van a obtener las mejoras necesarias.

En general el cambiar de *chip* al pasar del enfoque asistencial hacia una concepción más real y transformadora significa según Campana (2014) que:

Entiende que es necesario apostar a la construcción de una política pública de asistencia que reconozca derechos, ofrezca servicios sociales de calidad y produzca información fidedigna sobre los problemas sociales que aborda. Cree que la superación del modelo de asistencia y promoción es un avance fundamental para posibilitar la integración plena de los amplios sectores de la población que enfrentan cotidianamente situaciones de pobreza persistente, y no apenas colaborar con su inclusión subordinada y precaria (Campana, 2015, pág. 148).

Hasta la fecha la lógica de las políticas da la impresión de no querer contribuir a la construcción de un verdadero Estado social de derecho y bienestar, sino que se observan habitantes rurales y de las periferias lastimadas, diezmadas o temerosas que no pueden imaginar un futuro mejor para ellos y las próximas generaciones de su familia. También pasa con quienes habitan en las ciudades y se configura un escenario de limitada participación política y democrática de parte de los ciudadanos, quienes en ocasiones desconocen ¿Qué es una política pública? ¿Cuáles son los aportes de las políticas públicas? ¿Cómo inciden en la calidad de vida?

De esa manera según la CEPAL (2002) no se pueden conceptualizar, diseñar, mucho menos implementar desde una sola dinámica sino que se debe asumir desde su desarrollo cambiante y exigente:

Por un lado, se espera que intervenga para materializar los derechos del bienestar mejorando la calidad de vida, y así construyendo una ciudadanía activa, una mejor democracia pues es sabido que las desigualdades del bienestar determinan y refuerzan las desigualdades en el ejercicio de la democracia. Pero al mismo tiempo interviene directamente en la generación de reglas de juego, de instituciones, que permitan el ejercicio de los derechos civiles y políticos para aquellos que son excluidos de la toma de decisiones, puesto que la realización de los derechos civiles y políticos es inseparable de los avances en materia de derechos económicos, sociales y culturales (Delgado Gutierrez, 2002, pág. 3).

La reconciliación entre los diferentes retos y alcances que caracterizan a estas acciones públicas, son las que permiten no solo asimilarlas desde su verdadera complejidad, sino también actualizarlas conforme las posibilidades que se presentan en la actualidad, especialmente ante la demanda de transparencia por parte de los ciudadanos, quienes les interesa conocer los factores que condicionan el éxito o el fracaso de una política como es el diseño, los recursos, los actores sociales involucrados y los factores externos (Rubio, 2013).

Con la llegada del Internet, la conectividad entre las diferentes regiones del país y del mundo, la curiosidad y el activismo ciudadano, los habitantes quieren conocer más de las actividades, los planes y programas que determinan su desarrollo, en ese sentido sería esencial explicar a fondo las

problemáticas atendidas y establecer canales o medios para adelantar un control permanente de sus avances. De la misma forma y con un sentido crucial quieren conocer cómo se administran los recursos humanos, materiales y financieros, cómo se promueven e instalan capacidades con la comunidad, además si se cuenta con una multiplicidad representativa de miembros del barrio o el municipio, los intereses recogidos y cómo se ven reflejados en la agenda de gestión, la disposición para comunicar los resultados. Sin olvidar los aspectos característicos de cada contexto con sus fortalezas y debilidades (Rubio Campos, 2015).

Lo anteriormente mencionado solo constituye un repaso general por la cantidad de tareas y obligaciones que exige una política pública, sin que eso garantice que sea efectiva, solo para lograr ponerla en marcha. En esa dirección se identifica la necesidad de apostar por modelos de implementación híbridos que resulta bidireccional y apropiado para un Estado descentralizado con grandes desafíos por sortear como lo es Colombia:

El diseño de la política y su implementación incorporan elementos de los modelos top down (arriba hacia abajo) y bottom up (abajo hacia arriba). La implementación fluye de manera colaborativa a lo largo y ancho de todos los niveles. Predominan en donde existen gobiernos institucionalmente fuertes, una sociedad civil activa, un andamiaje institucional que permita y fomente la coordinación entre actores, no solo entre órdenes de gobierno, sino bajo esquemas de nueva gobernanza, donde el gobierno, la iniciativa privada y la sociedad civil puedan trabajar conjuntamente; con incentivos fuertes para la cooperación, flexibilidad y el aprendizaje dinámico (Rubio, 2013, p. 14).

No obstante, aunque el país no funciona con todos los requerimientos y estabildades que tiene el modelo híbrido, en la medida de las posibilidades que se siga avanzando en la incorporación de lo cualitativo, la superación del enfoque asistencial y la transparencia será posible seguir abriendo la reflexión, el diálogo para llegar a ese punto. Una posibilidad que se va convirtiendo en una nueva mirada, la cual permite:

- a) fortalecer el trabajo interpretativo de los analistas de política pública que hacen uso de documentos oficiales para conocer la posición oficial del gobierno (planes de desarrollo y marcos legales); b) identificar los procesos de formulación y cambio de dichas políticas a través del análisis de los documentos públicos; y c) evidenciar las tramas que existen en los problemas y desafíos de la política social. En esas tramas de sentido, se muestra hasta el momento, una disminución sistemática de la intervención del estado en los asuntos sociales, unos paradigmas o concepciones que promueven la focalización, la vulnerabilidad, y el riesgo, pero también, la posibilidad de construir potencialidades y capacidades en los ciudadanos (Otálvaro, 2017, pág. 15).

En la oportunidad de hacerlo mejor de ahora en adelante se han revisado los elementos que pueden ser considerados para realizar los ajustes y transformaciones que requiere este asunto de gran actualidad e interés social, puesto que la exclusión sigue creciendo, no da espera y va comprometiendo el futuro de las generaciones presentes y siguientes.

## Conclusiones

En líneas generales el fenómeno de la exclusión social en Colombia es uno de los desafíos más exigentes que enfrentan el Estado y la sociedad, puesto que desde su conceptualización y primeros pasos en los años 90 con la apertura de los mercados, todavía persiste como una amenaza que no va de la mano con los avances obtenidos en el mejoramiento de la pobreza monetaria. En ese sentido las políticas públicas diseñadas e implementadas no han logrado resultados significativos solo alivios coyunturales que no se ven reflejados en la evolución de los indicadores o en la capacitación de la ciudadanía para que sea más asertiva, propositiva y proactiva con relación a las dificultades que sortean habitualmente.

El estado del territorio nacional refleja que en las zonas rurales y en la periferia son mayores las cifras de abandono e indiferencia, en esa medida indicadores como el Coeficiente de Gini y la desigualdad han aumentado, mientras se reducen las cifras de pobreza, una aparente contradicción que se ve explicada al considerar los factores del entorno como son los problemas en los presupuestos de financiación, la corrupción en la administración, la falta de información y conocimiento en las personas sobre la misión de las políticas, entre otros.

No obstante uno de los mayores riesgos de la exclusión es que aumenta de manera silenciosa, puesto que la pobreza se evidencia en situaciones concretas como la desnutrición o no tener un lugar para vivir, pero la desigualdad se manifiesta con el paso del tiempo y de las generaciones, cuando se observa que no pueden acceder a las oportunidades que les permitan mejorar sus condiciones de vida y lograr una movilidad social real, en la cual puedan obtener superación y bienestar.

En lo referente a las fortalezas y debilidades de las políticas públicas en el país se encontró que existe voluntad del Estado para alcanzar a la población vulnerable, existe una agenda orientada a la atención social cuyo propósito central es reducir la brecha entre los más y los menos afortunados, aunque se presentan serias dificultades en su desarrollo, puesto que no parten de diagnósticos adaptados a la realidad de cada contexto, no se establecen los tiempos, ni las características de los beneficiarios con claridad, tampoco se articulan las instituciones o dependencias entre sí, configurando un panorama de limitada efectividad, en el que son mayores los recursos gastados que los logros obtenidos.

En esa línea no todo está perdido porque son cada vez más las discusiones y reflexiones que surgen en torno al tema, en ambientes académicos y comunitarios, dentro de ese movimiento de ideas han aparecido sugerencias significativas como aquella que destaca la importancia de trascender la perspectiva cuantitativa para interesarse cada vez más por las experiencias e historias de las personas, debido a que en sus palabras hay más información que en lo que puede arrojar una estadística. Asimismo considerando la complejidad de los entornos donde buscan actuar las

políticas públicas, es oportuno propiciar relaciones más horizontales y cercanas con los miembros de la comunidad.

Otra recomendación valiosa tiene que ver con cambiar el enfoque asistencial hacia uno de promoción social focalizado en los derechos y la justicia, una forma de abrir la perspectiva para superar el sentido en el cual se resuelven las necesidades básicas de los ciudadanos, pero no se les acompaña ni se les prepara para que sean ellos mismos los encargados de transformar su futuro. En especial en el siglo XXI cuando la globalización y la competitividad han cambiado el escenario laboral, las competencias necesarias y están reinventando los perfiles idóneos, en los cuales no predominan ya las habilidades técnicas sino las habilidades blandas y emocionales. A partir de ese entendimiento debe cambiar el enfoque de las acciones públicas, su concepción y lógica de desarrollo.

Finalmente se profundiza en la necesidad de mayor transparencia, no solo para lograr derrotar a la corrupción, sino también para conseguir un mayor apoyo en la ciudadanía, de quienes se requiere su participación y compromiso para poder consolidar un sistema híbrido de aplicación que recorra todas las direcciones posibles en la interacción, la gestión y la evaluación de los procesos. Ante la posibilidad de interpretar y asimilar las políticas como una herramienta de interés colectivo, es fundamental seguir con su estudio, visibilizar sus necesidades e incentivar los cambios que precisan para que sea posible avanzar en la superación de la exclusión, un fenómeno que tiene a Colombia como el país más desigual del continente.

## Referencias Bibliográficas

- Acosta, K. (2018). Cartagena entre el progreso industrial y el rezago social. *Revista CEER*(178), 1-64. Obtenido de [http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser\\_178.pdf](http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/archivos/dtser_178.pdf)
- Bracho Gonzalez, T. (2010). *Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación* (1 ed.). México D.F, México: Editorial: Fondo de Cultura Económica.
- Campana, M. (2015). La Persistencia del Modelo de Asistencia y Promoción. La Asistencia Social en Rosario (2003-2013). *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal*(23), 125-154. Obtenido de <https://doi.org/10.14409/da.v0i24.4768>

- Cañete Alonso, R. (2018). *Informe Desigualdad Extrema y Secuestro de la Democracia en América Latina*. Nueva Orleans: OXFAM. Obtenido de [https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/reporte\\_iguales-oxfambr.pdf](https://www-cdn.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/reporte_iguales-oxfambr.pdf)
- Carballeda, A. (2008). Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. *Revista Ciencias Sociales*(1), 261-272. doi:<http://dx.doi.org/10.18046/recs.i1.409>
- CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad: heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/27973-eslabones-la-desigualdad-heterogeneidad-estructural-empleo-proteccion-social>
- Ciguenza Riaño, N. (23 de julio de 2018). *El subsidio de Colombia Mayor está por debajo de la línea de pobreza*. Obtenido de La República: <https://www.larepublica.co/economia/el-subsidio-de-colombia-mayor-esta-por-debajo-de-la-linea-de-pobreza-2752125>
- Clavijo Cáceres, D. (2012). Factores que definen la exclusión social en Colombia. *Revista Academia & Derecho*(3), 37-51. Obtenido de <https://revistas.unilibre.edu.co/index.php/academia/article/view/2402>
- Contraloría General de la República. (2008). *Educación, Salud y Asistencia Social. Mercado y Política Social*. Bogotá D.C: Contraloría General de la República. Obtenido de [https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/social/-/asset\\_publisher/tTGD9JZxyGoD/document/id/465764?inheritRedirect=false](https://www.contraloria.gov.co/resultados/informes/analisis-sectoriales-y-politicas-publicas/social/-/asset_publisher/tTGD9JZxyGoD/document/id/465764?inheritRedirect=false)
- Cortina, A. P. (2009). *Pobreza y libertad. Erradicar la pobreza desde el enfoque de Amartya Sen*. Madrid: Editorial Tecnos.
- DANE. (12 de julio de 2018). *Pobreza Monetaria y Multidimensional en Colombia 2018*. Obtenido de [dane.gov.co: https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad](https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad)
- Delgado Gutierrez, A. (1 de noviembre de 2002). Las políticas sociales en la perspectiva de los derechos y la justicia. Bogotá D.C, Colombia: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.cepal.org/mujer/noticias/noticias/1/11151/delgado.pdf>
- Garay, L., & Rodriguez, A. (2007). Exclusión e inequidad. Vías para un cambio constructivo. *Revista Theologica Xaveriana*, 57(164), 591-610. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/thxa/v57n164/v57n164a06.pdf>
- Garay, Luis. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. *Revista Humanas Universidad Nacional*(8), 1-30. doi:<https://doi.org/10.25100/prts.v0i8.7364>
- Garay, Luis. (2003). En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 5(8), 15-31. Obtenido de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/ecoins/article/view/203>

- Garza, A. (1998). *Manual de Técnicas de Investigación para Estudiantes de Ciencias Sociales*. Monterrey, México: Universidad de Nuevo Leon. Obtenido de <http://cdigital.dgb.uanl.mx/la/1080096128/1080096128.PDF>
- Gossaín, J. (20 de Marzo de 2019). Cifras dolorosas, historias y realidades sobre la pobreza en Cartagena. *El Tiempo*. Obtenido de <https://www.eltiempo.com/colombia/otras-ciudades/cifras-dolorosas-historias-y-realidades-sobre-la-pobreza-en-cartagena-340058>
- Leyton Navarro, C., & Muñoz Arce, G. (2016). Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(65), 39-68. Obtenido de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/065-junio-2016/Leyton.pdf>
- López Noguero, F. (2009). El análisis de contenido como método de investigación. *Revista de Educación*(4), 167-179. Obtenido de <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/1912/b15150434.pdf?sequen>
- Marquez, G., Chong, A., & Duryea, S. (2008). *Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Obtenido de <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16278/los-de-afuera-patrones-cambiantes-de-exclusion-en-america-latina-y-el-caribe>
- Monitor Ciudadano de la Corrupción. (2019). *Así se mueve la Corrupción*. Bogotá D.C: Editorial Transparencia por Colombia. Obtenido de [http://www.monitorciudadano.co/docs/asi\\_se\\_mueve\\_la\\_corrupcion.pdf](http://www.monitorciudadano.co/docs/asi_se_mueve_la_corrupcion.pdf)
- Ocampo, J., Cabrera, M., Acosta, A., & Lopez, J. (2019). *La Desigualdad en Colombia* (1 ed.). Bogotá D.C, Colombia: Editorial: Oveja Negra.
- Otálvaro Marín, B. (2015). *Pobreza Y Exclusión: Un Reto Para Las Políticas Públicas De Inclusión Social En Colombia*. Valle del Cauca: Universidad del Valle. Obtenido de <http://pobrezayexclusionsocial.univalle.edu.co/documentos/OTALVARO.pdf>
- Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Revista Ciencia Política*, 12(23), 57-78. Obtenido de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/62544>
- Pedraza Avella, A. (2011). Segmentación laboral en Colombia durante el período 2001-2006. *Revista CIFE: Lecturas de Economía Social*, 18(13), 101-123. doi:<https://doi.org/10.15332/s2248-4914.2011.0018.03>
- Rubio Campos, J. &. (2015). Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72), 612-629. Obtenido de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29044047003>
- Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Revista Buen Gobierno*, 1(1), 146-156. doi:10.35247/buengob\_15\_08

- Sepúlveda, J. (29 de junio de 2019). *Colombia es el país más desigual de América Latina*. Obtenido de Pacifista: <https://pacifista.tv/notas/oh-sorpresa-colombia-es-el-pais-mas-desigual-de-america-latina/>
- Tamayo, M., & Tamayo. (2004). *El proceso de la investigación científica* (4 ed.). México D.F, México: Editorial Limusa-Noruega Editores. Obtenido de <https://es.slideshare.net/sarathrusta/el-proceso-de-investigacion-cientifica-mario-tamayo-y-tamayo1>
- Tassara, C. (2015). Políticas Públicas de protección social y lucha contra la pobreza en Colombia: logros y desafíos. *Revista Papel Político*, 20(2), 323-351. doi:doi:10.11144/Javeriana.papo20-2.ppps
- Taylor, S. y. (2008). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación* (1 ed.). Barcelona, España: Editorial Paidós.
- Ziccardi, A. (2008). *Pobreza, desigualdad y exclusión social en la ciudad del siglo XXI* (1 ed.). México D.F, México: Editorial CLACSO. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=660957>