

Ley 152 de 15 de Julio de 1994. "Por la cual se establece la ley orgánica del Plan de Desarrollo". Artículo 41.

Ley 388 de 18 de Julio de 1997. "Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones".

**Medina, L.** (1983). Cita histórica. Segunda Edición.

**Munizaga, G.** (1999). "Las ciudades y su historia. Una aproximación" Bogotá, Ediciones el Café, Pág. 112-122,181-208

**Munizaga, G.** (2000): "Diseño Urbano". Teoría y método. 200-203

**Pérgolis, J.** (2002): "La plaza. El centro de la ciudad". 20, 111-112

Nieto, M. D' Pablo, G. (1996). Código de Urbanismo Revisión y Propuesta. UFPS

**Tovar, Hermes, Camilo Tovar y Jorge Tovar.** (1994). "Convocatoria al poder del número. Censos y estadísticas de la Nueva Granada, 1750-1830". Bogotá: Archivo General de la Nación.

[http://www.cucutanuestra.com/libros\\_nortesantandereanos/libros\\_nortesantandereanos/fundacion\\_de\\_cucuta.htm](http://www.cucutanuestra.com/libros_nortesantandereanos/libros_nortesantandereanos/fundacion_de_cucuta.htm)

<http://www.revistacredencial.com/credencial/content/c%C3%BAcuta-ciudad-comercial-y-fronteriza>.

## **DARWIN CLAVIJO CÁCERES**

*\*Magister en educación Superior, Docente investigador de la Universidad Libre seccional Cúcuta y de la Universidad Simón Bolívar. El artículo es producto de la investigación "Mecanismos de participación ciudadana como instrumento para la superación de la exclusión"*

Fecha de recepción del artículo: Abril 15 2012. Fecha de aceptación: Mayo 30 2012

### **RESUMEN**

Se presenta un análisis del concepto de exclusión social desde la perspectiva de diferentes autores para establecer los principales factores que la determinan y desde allí identificar las diferentes formas de exclusión social que se presenta en Colombia. Se inicia con la diferenciación de los conceptos exclusión social y pobreza, que tienden a confundirse por el grueso de la población.

### **INTRODUCCIÓN**

Tradicionalmente la pobreza y la degradación social son conceptos que se han estudiado, o por lo menos considerado, únicamente desde una perspectiva meramente económica. Sin embargo, recientemente se ha desarrollado una corriente sociológica que ha puesto su atención en el estudio de otras consideraciones y circunstancias sociales, económicas y culturales que han permitido la definición del concepto de exclusión social: "el acceso limitado a los beneficios del desarrollo a ciertas poblaciones con base (*por razón*) en su raza, etnia, género y/o capacidades físicas." (BID. Inclusión social Documentos. 2004)

Para la conceptualización de la exclusión social se ha acudido a diferentes contextos orden social, económico, político o cultural, lo que ha impedido su conceptualización definitiva. Xiberras citado por WILLADINO, R. y AQUINO, C. (2001) analiza el concepto de exclusión partiendo de la idea de que el problema central de la exclusión social y su eje principal está

determinado por el rompimiento de los vínculos sociales tanto desde el punto de vista material como simbólico.

Visto de esta forma el concepto de exclusión social puede interpretarse desde las diferentes concepciones construidas históricamente por la sociología que ha dedicado gran parte de sus teorías al estudio de la integración social, así, el problema central en la comprensión del fenómeno "exclusión social" se puede identificar en diferentes momentos históricos de la sociología pues buena parte de las construcciones teóricas de grandes pensadores de esta disciplina se han basado en una preocupación por la integración social.

### **CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

La literatura especializada considera la exclusión social, igualmente conocida como marginamiento social, (Javier Rubio Arribas. La exclusión socio laboral de colectivos con dificultades en su acceso al mercado laboral. Revista Nómadas. Revista crítica de ciencias sociales y jurídicas. Nro 14. 2006. 2) como una condición de las personas o de ciertos grupos humanos determinados que les impide acceder al mínimo de condiciones económicas, profesionales, políticas o de estatus social que les permita una vida con condiciones de dignidad, "vida digna", en los términos de la constitución política colombiana y de la interpretación que de ella hace la corte constitucional como máximo interprete de carta magna;

*"El derecho fundamental a la vida en condiciones dignas.*

*Al tenor de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. La dignidad, como es sabido, equivale al merecimiento de un trato especial que tiene toda persona por el hecho de ser tal. Equivale, sin más, a la facultad que tiene toda persona de exigir de los demás un trato acorde con su condición humana. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental, de eficacia directa, cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano.*

*Desarrollando los conceptos anteriores, la jurisprudencia constitucional en torno del derecho a la vida ha hecho énfasis en que éste no hace relación exclusivamente a la vida biológica, sino que abarca también las condiciones de vida correspondientes a la dignidad intrínseca del ser humano. Ha tratado entonces del derecho a la vida digna, y se ha referido al sustrato mínimo de condiciones materiales de existencia, acordes con el merecimiento humano, llamándolo mínimo vital de subsistencia. Sentencia SU-62 de febrero 4 de 199. CORTE CONSTITUCIONAL. SALA PLENA. Magistrado Ponente: Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.*

Algunos autores reconocen en la exclusión social una situación de desventaja económica, profesional, política o de estatus social, producida por la dificultad que una persona o grupo tiene para integrarse a los sistemas de la estructura social (integración social). (**EXCLUSIÓN SOCIAL: origen y características** Curso: "Formación específica en Compensación Educativa e Intercultural para Agentes Educativos". Murcia 30 de Enero de 2002. **Carmen Bel Adell, Universidad de Murcia**)

Las atribuciones más recientes del concepto exclusión social<sup>1</sup> se le atribuyen generalmente a Rene Lenoir (1974), en su obra *Les exclus: Un Frangaise sur dix*. Para Hilary Silver<sup>2</sup> el término se usó por primera vez en 1960, en Francia, para referirse a algunas condiciones específicas de orden ideológico de los más pobres, pero el concepto solo se difundió en la crisis económica. La misma autora señala que el concepto se empezó a utilizar con mayores sentidos y contextos a partir de la década de 1980, siempre con relación a categorías en las que se evidencia una constante desventaja social, por lo que abarcaba cada vez mayores grupos sin una característica específica, lo que impidió que el territorio del concepto pudiera delimitarse de una forma clara

En realidad oficialmente el término aparece en la comunidad europea que por medio de la resolución 29 de septiembre de 1989 que en su parte motiva señala: "2. **COMPRUEBAN** que los procesos de exclusión social se desarrollan en distintos ámbitos y desembocan en

<sup>1</sup> (Magdalena Jiménez Ramírez. *Aproximación teórica de la exclusión social: complejidad e imprecisión del término. Consecuencias para el ámbito educativo*. Estudios Pedagógicos XXXIV, N° 1: 173-186, 2008)

<sup>2</sup> Silver, Hilary (1994). Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas. *Revista Internacional del trabajo*, Vol. 133 5-6: 607-662. )

*situaciones de naturaleza varia que afectan a una diversidad de personas y grupos de población en zonas geográficas pertenecientes tanto al medio rural como al urbano;*

*3. COMPRUEBAN que las causas de dichos procesos se encuentran en las evoluciones estructurales de nuestras sociedades, y que entre éstas es especialmente determinante la dificultad de acceso al mercado de trabajo..."*

Se puede observar que desde un principio el concepto de exclusión social ha sido ambiguo, indeterminado e impreciso en cuanto a su territorio, pero si ha quedado claro en lo que representa.

La marginación que llamamos exclusión se presenta básicamente por dos razones, primero como resultado de prácticas manifiestas de discriminación que separan efectivamente a la persona o al grupo social llevándolo hasta el límite de lo que representan condiciones mínimas vitales, o, segundo, indirectamente, por deficiencias en el sistema social del estado que no garantiza la incorporación de los actores sociales con mínimas oportunidades para desarrollarse plenamente. Es un fenómeno directamente "relacionado con la estructura social, que corresponde a taras o vicios originados en modelos [históricos](#) y en el [desarrollo](#) de un territorio determinado que afecta diferentes estados de la persona o de los grupos cultural, social, educacional, laboral y económicamente".<sup>3</sup> La Exclusión hoy es un fenómeno social y una cuestión política, económicamente mala, socialmente corrosiva y políticamente explosiva.<sup>4</sup>

Es una generalidad confundir los conceptos pobreza, indigencia, vulnerabilidad y exclusión. Sin embargo cada uno de ellos representa diferentes escenarios, cada con sus propias y particulares características.

Es necesario entonces establecer las diferencias entre estos conceptos, a fin de poder definir un marco teórico valido en el estudio y comprensión del fenómeno estudiado.

---

<sup>3</sup> Carmen Bel Adell. Universidad de Murcia.

<sup>4</sup>Comisión, Comunidad Europea, Libro Verde sobre la Política social europea, opciones para la unión documento consultivo 1994 Luxemburgo.

Algunos autores identifican la pobreza como una condición de la exclusión, "considerando la diversidad de conceptos cubiertos por el término exclusión social, se han clasificado los criterios más pertinentes por orden de importancia: primero, los bajos ingresos, sobre la base de la constatación que aunque la exclusión social supera la pobreza monetaria y está causada por un conjunto de factores objetivos y subjetivos, es en unas situaciones de bajos ingresos en las que la exclusión social tiene las consecuencias más graves y más difíciles de superar."<sup>5</sup>

Las restricciones en el acceso a los servicios e ingresos necesarios para tener un nivel de vida mínimo que resultan de la exclusión social hacen que exista una alta correlación entre pobreza y exclusión social. Aunque no siempre son la mayoría de los pobres, los grupos tradicionalmente excluidos son los más pobres dentro de los pobres. Esta tendencia deja claro que la reducción de la pobreza sólo podrá darse si se enfrentan los complejos factores y determinantes de la exclusión social.

Para analizar claramente el problema de la pobreza debe, primero, concertarse qué se entiende por pobreza. Según la definición básica, "es la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable. Esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente comida o carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, agua potable, sistemas de saneamiento adecuados y un lugar de residencia seguro."<sup>6</sup>

El estudio de la exclusión social como fenómeno autónomo está en cabeza de las diferentes ciencias sociales. Tanto la pobreza como la exclusión son consideradas como fenómenos multidimensionales cuyo análisis y medición es una tarea compleja, pues obedece a diferentes marcos analíticos y criterios utilizados para su análisis. Esta por definir una forma o

---

<sup>5</sup> Pierre Salama, Pierre Salama Blandine Destremau, Publicado por Lom Ediciones, 2002

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo, Estrategia para reducir la pobreza, Marzo de 1997— N° SOC-1

procedimiento unificado que establezca una metodología y sus correspondientes indicadores para medir la verdadera dimensión que le corresponde.

El ingreso es el instrumento indicador utilizado normalmente por los economistas para estimar graduaciones de la pobreza, entre otras razones porque es por su intermedio como se alcanzan los medios para asegurar la atención debida a las demás necesidades básicas por lo que la mayor parte de políticas y estrategias para combatir la pobreza, tiene como objetivo principal la generación de ingresos como la principal solución del problema.

“Desde el punto de vista del ingreso, la estrategia básica de eliminación de la pobreza consiste en ayudar a los pobres a ganar lo necesario para salir de esa situación. Para lograrlo, la economía debe aumentar el número de empleos disponibles y la productividad o el potencial de ingresos de los pobres que acceden a esos empleos. La mayoría de esos empleos se suscitará en el sector privado y corresponde al gobierno elegir las políticas que inclinen al sector privado a crear empleos mejor remunerados para los pobres.”<sup>7</sup>

Para la comprensión del fenómeno denominado Exclusión Social tomamos del Libro Verde sobre la Política Social Europea varios conceptos diferentes:

**Pobre**, es el que carece de medios para vivir dignamente. La pobreza ha sido durante siglos, el estado normal de la sociedad. Con el desarrollo económico y social y los niveles de riqueza logrados, la pobreza pierde su territorio; ya no se puede hablar de pobreza como carencia, en un mundo que hay recursos suficientes para todos.

**Marginado**, es el que está al margen, por voluntad propia o circunstancias ajenas a él. En algún momento y lugar la marginación ha sido voluntaria, el que no quería entrar en el sistema por rechazo, descontento o rebeldía, se situaba al margen. Hoy como derivación de la pobreza, no es voluntaria, menos que nunca nace de la libertad de opciones, más bien, se es precipitado, arrojado fuera, y fácilmente desemboca existencialmente en patologías sociales.

---

<sup>7</sup> (Banco Interamericano de Desarrollo, Estrategia para reducir la pobreza, Marzo de 1997— N° SOC-103).

**Excluido** es quedar fuera de... una persona, un colectivo, un sector, un territorio, está excluido si no pertenece a... no se beneficia de un sistema o espacio social, político, cultural, económico, al no tener acceso al objeto propio que lo constituye: relaciones, participación en las decisiones, en la creación de bienes y servicios por la cultura y la economía etc.

El contexto de la exclusión social no es inmanente al de pobreza y las desigualdades en la estructura social sino, "**en qué medida se tiene o no un lugar en la Sociedad**, marcar la distancia entre los que participan en su dinámica y se benefician de ella, y los que son excluidos e ignorados fruto de la misma dinámica social."<sup>8</sup>

"La Exclusión social hace especial hincapié en el carácter estructural de un proceso que excluye a parte de la población, de las oportunidades económicas y sociales. El problema **no reside tan sólo en las disparidades entre los más favorecidos y los más desfavorecidos** de la escala social, **sino** también en las que existen entre **quienes tienen un lugar en la sociedad y los que están excluidos de ella**"<sup>9</sup>

En Colombia el fenómeno de la exclusión social se percibe desde cinco diferentes aspectos:

1. Desde una perspectiva económica que se manifiesta a través de: Desigualdad de ingresos.
  - Exclusión del mercado del trabajo
  - Exclusión de activos propios.
  
2. Relacionada con el desarrollo de capital humano, materializado en procesos de:
  - Salud.

---

<sup>8</sup> Comisión, Comunidad Europea, Libro Verde sobre la Política social europea, opciones para la unión documento consultivo 1994 Luxemburgo.)

<sup>9</sup> Comisión, Comunidad Europea, Libro Verde sobre la Política social europea, opciones para la unión documento consultivo 1994 Luxemburgo.)

Educación.

3. Respecto de la construcción de capital social evidenciada en debilidades respecto de:

Participación en mecanismos control

Confianza en Instituciones Democráticas

Pertenencia a Organizaciones Sociales Voluntarias.

4. Política y de derechos civiles.

5. Física.

Un estudio auspiciado por la Contraloría General de la República y coordinado por Luís Jorge Garay muestra que en Colombia:

1.- "El grado de concentración del ingreso es uno de los mayores de América Latina, quizás el segundo en una región de por sí caracterizada por la desigualdad (...)

2.- "El nivel de pobreza no se ha logrado disminuir de manera perdurable y sostenida. Hoy el 59.8% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza, rebasando ligeramente el promedio observado desde los setenta (...)

3.- "La gravedad del problema de la indigencia no ha podido ser superada, dada su persistencia en niveles por encima del 20% de la población en las últimas dos décadas y media (...)

4.- "La informalidad continúa siendo el sistema de trabajo predominante de la mayoría de la fuerza laboral, abarcando a más del 54% de la misma en la década del ochenta hasta más de un 61% en la actualidad (...)

5.- A pesar de las leyes aprobadas sobre reforma agraria en el país, la tierra se ha seguido concentrando en pocas manos —con una importante injerencia de capitales de procedencia ilícita— en la medida en que el 1.08% de los propietarios posee más del 53% del área, cuando hace apenas 10 años el 1.4% poseía el 46% y en que el 62.3% de los propietarios son microfundistas— que engrosan, en su gran mayoría, la población más pobre del país”.<sup>10</sup>

La Corte Constitucional Colombiana, máximo órgano interpretativo de la carta constitucional, ha expresado respecto de la exclusión social:

*“La construcción del Estado social de derecho supone la creación y el mejoramiento de instituciones, programas y procedimientos de asistencia, protección y promoción de personas y sectores desventajados en la sociedad. De lo contrario, el objetivo de evitar la exclusión social o mitigar sus nefastos efectos no podrá ser efectivamente alcanzado. Para alcanzar dicha finalidad el Estado debe atender oportunamente algunos de los problemas más significativos que se presentan en el desarrollo de programas de asistencia social, en particular de mayores adultos discapacitados.” Sentencia T-149 de marzo 1º de 2002, CORTE CONSTITUCIONAL. SALA TERCERA DE REVISIÓN. SENTENCIA NÚMERO T-149 DE 2002. Ref.: Exp. T-429280. Magistrado Ponente: Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.*

En donde está el problema? La pregunta razonable que surge como conclusión a la descripción realizada es: hay voluntad en el estado para superar esta realidad social? Si la hay, cual es la razón por la cual todas las estrategias desarrolladas por el Estado para alcanzar el propósito de superación de la exclusión y la marginación se quedan en “estrategias” que no logran objetivos y por el contrario cada día se profundizan las diferencias conduciendo inevitablemente a la exacerbación del estado de exclusión en amplios sectores de la realidad nacional.

---

<sup>10</sup> Luis Jorge Garay (coord.) Colombia entre la exclusión y el desarrollo: Propuestas para la transición del Estado social de derecho, Bogotá, Contraloría General de la República, 2002, Introducción “Estrategias, dilemas y desafíos a la transición al Estado social de derecho en Colombia” págs. 24 y 25.

Una de las razones por las cuales los programas emprendidos por el Estado no dan soluciones reales puede entenderse en la explicación que para Venezuela dan las investigadoras Maryori Machado y Neritza Alvarado<sup>11</sup>: El Estado pretende utilizar formulas definidas por órganos multilaterales, recetas uniformes, que no consideran los aspectos culturales y la heterogeneidad de cada uno de los países latinoamericanos, que pretenden superar la exclusión, “ a partir de lecturas con un marcado tinte economicista, donde lo social es relegado a un segundo plano y se ha presentado como resultante directo del desarrollo económico”.

### **ESTRATEGIAS PARA LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA SUPERACIÓN DEL MODELO EXCLUYENTE EN COLOMBIA.**

Señala la CEPAL que “un programa de lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social debe estructurarse sobre la base de tres pilares fundamentales: i) un crecimiento económico alto, sostenido y de buena calidad; ii) políticas sociales que incluyan una fuerte inversión en capital humano y la distribución equitativa de los beneficios de ese crecimiento y iii) voluntad política, fortalecimiento de las instituciones democráticas y construcción de grandes acuerdos para avanzar en el camino del desarrollo”.<sup>12</sup> No obstante, la aparente claridad de la propuesta, la misma representa la tesis de las investigadoras venezolanas ya mencionadas, corresponde a imposiciones abstractas de órganos multilaterales. Es necesario desarrollar un conjunto de acciones específicas, con nombre propio, que represente acciones concretas y específicas, diseñadas específicamente para Colombia, que atienda sus particularidades y diferencias; por ello nos aventuramos a plantear los aspectos reales que debe contener la agenda gubernamental en la búsqueda de este propósito.

1.- Desarrollar el concepto política económico-social. Es el primer paso que se debe emprender en un Estado Social de Derecho. Está demostrado el fracaso de la “teoría del

---

<sup>11</sup> Machado Maryori, Alvarado Yeritza. Marco general de una estrategia de superación de la pobleza en Venezuela. Revista Venezolana Análisis de coyuntura. Diciembre 2005, N° 2 Caracas.

<sup>12</sup>CEPAL, Naciones Unidas. Superar la pobreza mediante la inclusión social. “Agenda de Lima contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión en América Latina y el Caribe”. Quinta cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea. Lima, Perú. mayo de 2008.

derrame” según la cual “los beneficios del crecimiento económico se vierten automáticamente sobre la población y elevan su bienestar, siendo indispensable, a los fines de crear y mantener el capital humano requerido para la acumulación del capital físico, invertir recursos en las áreas de salud, educación, vivienda, seguridad y asistencia social, mediante la implementación de programas sociales de cobertura universal que posibiliten a toda la población el acceso libre a estos servicios sociales”.<sup>13</sup>

Esta teoría o modelo que pretende superar la pobreza desde un criterio meramente economicista esta en desuso porque demostró su fracaso y por el contrario agudizó las diferencias sociales en la mayoría de los países de Latinoamérica en donde se implementó en los últimos años de la década de los ochenta y en la década de los noventa.

Es necesario darle mayor importancia a lo social. El Estado debe superar el tradicional modelo impuesto por los organismos multilaterales según los cuales el crecimiento económico de las naciones se mide a partir de indicadores macroeconómicos; por el contrario desarrollar un más eficiente modelo dirigido a impactar sobre los indicadores de pobreza y equidad, de manera tal que lo social se entienda como un instrumento complementario de la política económica.

A pesar del modelo neoliberal y de la necesidad de consolidar ciertos “resultados” relacionados con los indicadores, es necesario introducir sobre el modelo vigente, desarrollado a partir de una lógica economicista, elementos que le aseguren una evolución del concepto que ofrezcan una nueva interpretación en la que se logre una estrecha articulación entre lo económico y lo social, es la nueva doctrina que debe prevalecer en el manejo económico del estado.

2.- Un Estado estructurado institucionalmente para superar la exclusión. Se hace urgente desarrollar un modelo institucional que consolide las políticas para la superación de la pobreza y de la exclusión. Son evidentes los intentos surgidos de diferentes órganos,

---

<sup>13</sup> Campo Sáenz Ana y otros. Crecimiento y desigualdad, tomado de:

<http://web.usal.es/~anisi/Modelizacion%20II/Laura/trabajos/creciendo%20y%20desigualdad.pdf>

instituciones, gerencias, planes de desarrollo orientados al logro de este objetivo, pero ante la ausencia de una dirección unificada se atomizan las acciones, con la consecuente pérdida de recursos que ello conlleva.

Las acciones del Estado son debilitadas por la ausencia de coherencia conceptual. En el diseño de políticas públicas orientadas a la superación de la pobreza o a la disminución de sus consecuencias, entre ellas la exclusión, se cree que son necesarias muchas entidades orientadas al único fin; sin embargo se ha demostrado que esta estrategia no ha funcionado; no porque haya más obreros trabajando se asegura la terminación de la obra.

Es necesario una sola dirección, una sola ruta, una sola interpretación, y que todos vayan tras de ello, entonces habrá optimización de los recursos y se podrá lograr el fin perseguido por todos.

3.- Despolitización de la agenda gubernamental. Ciertamente la estructura del estado colombiano está diseñada para que se materialice la teoría de los pesos y contrapesos, según la cual todos los poderes se controlan entre sí. En algunas ocasiones la teoría funciona, pero la mayor parte de las veces la teoría de los pesos y contrapesos termina convirtiéndose en una forma tergiversada de distribución, más que ello, de repartición de los recursos del estado. El modelo presidencial colombiano permite que los recursos del Estado y con ello las acciones que emprende, es decir su agenda social, sea distribuida entre los diferentes sectores políticos con el fin de inclinar la balanza de pesos y contrapesos.

De manera tal que la agenda gubernamental para la superación de la pobreza no obedece a un plan único, concertado con los actores sociales, parte de una estructura sistémica en la que se han definido de manera eficiente la asignación de los recursos, sino que está definida por intereses particulares, en el mejor de los casos bien intencionados, de la clase política que solo reconoce en las acciones "sociales" del Estado un medio para mantenerse en el poder.

Lo anterior hace que los recursos se utilicen de manera poco eficiente, que los funcionarios a cargo de la implementación de las políticas públicas no tengan la formación o no reúnan los

perfiles necesarios para gestionar la política social sin actuar “políticamente” en las instituciones, por lo que en su desempeño predomina el interés particular.

Frente a lo anterior se distorsiona cualquier agenda gubernamental, por ello es necesario blindar la agenda gubernamental para la superación de la pobreza contra las embestidas de la clase política, sin que ello quiera decir que la esta no participe en la construcción de la agenda, por supuesto que debe participar en la definición de las políticas públicas pero no en la implementación y ejecución de las mismas.

4.- Articular los diferentes niveles territoriales de gobierno: nacional, municipal y departamental. Quizás uno de los más acertados logros de la constitución política de 1991 es la materialización de las ideas que sobre descentralización de la administración pública se venían desarrollando en Colombia desde la década de los ochenta. Sin embargo la independencia de las entidades territoriales, las funciones que constitucionalmente le han sido asignadas a cada una, la forma como se distribuyen los recursos, (por ejemplo las regalías) ha facilitado una distorsión del concepto descentralización.

Cada región tiene sus propias particularidades sociales y culturales y por lo tanto sus propias necesidades sociales y consecuentemente sus prioridades, ello hace parte de la lógica de la descentralización, pero todas ellas deben enmarcarse dentro de una única agenda gubernamental. El Estado no puede permitir que se reproduzcan estructuras organizacionales creadas en los niveles municipal y departamental con objetivos comunes a los definidos en la agenda gubernamental para la superación de la pobreza. “este conjunto de organizaciones públicas además de cabalgar competencias, consumir burocracia, son agencias públicas que compiten entre sí por los recursos cada vez más limitados que se le asignan al área social”<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Márquez, Trino y Lima, Boris (2000), “Venezuela: Estado y Política Social (nudos críticos y propuestas para desatarlos)”, Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social, No. 12, Fundación Escuela de Gerencia Social, Caracas.

Los municipios y los departamentos, a pesar de las buenas intenciones de sus gobernantes no pueden ser ruedas sueltas de un engranaje único en el que se debe resumir la política gubernamental para disminuir las diferencias sociales.

5.- Aceptar la participación de la comunidad en la gestión social. El modelo definido para el diseño de las políticas públicas, difundido y aceptado por los expertos (Yves Mény, Jean Claude Thoening, Pierre Muller, Carlos Ruiz Sánchez, Myriam Henao Pilles) reconocen la necesidad real de la participación de la comunidad afectada, en las diferentes etapas que integran la política pública. Entonces, no es suficiente que la norma legal o supralegal le otorgue a los diferentes actores de la realidad social un espacio teórico; es necesario que ese espacio se materialice en una participación cierta en las diferentes etapas del proceso que implica una política pública: valga decir en el diseño, definición de medios, la ejecución, el control y la evaluación.

El Estado debe concebir las políticas públicas para la superación de la pobreza y sus nefastas consecuencias como inversiones que en el mediano plazo van a generar retornos positivos que se evidenciaran en el crecimiento económico de la nación, a la postre incrementaran la capacidad productiva de la fuerza de trabajo generando confianza en la institucionalidad lo que en ultimas fortalecerá la democracia.

6.- Definición de un método eficiente de control y evaluación. En un país como Colombia, categorizado como uno de los más corruptos del mundo, es necesario desarrollar un sistema de seguimiento y alertas tempranas que le aseguren al Estado información constante y actual sobre la forma como se cumplen las metas y como se utilizan los recursos. Para efectos de lo anterior se hace necesario rediseñar el modelo conocido, sobra decir que la estructura de control del país es ineficiente. Los recientes hechos de corrupción puestos, "selectivamente", en conocimiento público por los medios de comunicación hacen evidente la necesidad de producir un cambio en la forma como se hace el control, porque en ultimas no es suficiente con que los colombianos descubran que x o y persona o grupo económico o de poder ha sustraído los recursos del estado y consecuentemente se hizo acreedor a las sanciones y consecuencias legales que ello conlleva; ellos satisface moralmente al conglomerado social,

pero no da solución al problema porque los recursos ya se sustrajeron y en consecuencia no se cumplió los objetivos planteados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

BARROS, Paula; DE LOS RÍOS, Danae, y TORCHE, Florencia. Lecturas sobre la Exclusión Social. [En línea]. Informe N° 31. OIT 1996. [Fecha de consulta: 11 Diciembre 2011]. Disponible en: [http://intranet.oit.org.pe/index.php?option=com\\_content&task=view&id=431&Itemid=1154](http://intranet.oit.org.pe/index.php?option=com_content&task=view&id=431&Itemid=1154)

CARIOLA Cecilia, LACABANA Miguel, (2005). Pobreza, nueva pobreza y exclusión social: los múltiples rostros de Caracas. Caracas: BCV

ESTIVILL, Jordi. (2003) Panorama de la Lucha contra la exclusión social. Conceptos y estrategias. Ginebra. Oficina Internacional del Trabajo.

KATZMAN, Rubén. Seducidos y Abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. [En línea] Revista de la CEPAL 75. 2001. [Fecha de Consulta: Diciembre 11 de 2011]. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/19326/Katzman.pdf>