

Imprimir

“Algo se ha agotado en América Latina, los pretextos para justificar la pobreza”.

Carlos Fuentes, 1995

Luis Ángel Echeverri Isaza

La historia de la política social en el país, ha estado marcada por una concepción asistencialista y miserabilista, caracterizada por estar al servicio del presidente de turno, la falta de presencia gubernamental en los territorios de la llamada Colombia Profunda y por su ausencia en los centros urbanos. Un Estado ausente que ha permitido la profundización del conflicto social y político; de ello, da cuenta el 51.4% de la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema[1] es decir, cerca de 25 millones de conciudadanos.

Frente a esta tragedia sin precedentes en el país, el gobierno recién posesionado va a crear el Ministerio de la Igualdad, como un escenario institucional adecuado para la formulación y ejecución de políticas públicas, cuya misión deberá centrarse en erradicar la desigualdad social y, por ende, la pobreza a través del uso adecuado de las capacidades y recursos, de la concurrencia y coordinación interministerial, intersectorial, con los entes territoriales y el sector privado.

Revisando los antecedentes de los programas sociales en el país, se encuentra que de acuerdo al documento ALINEATE[2], desde 1953 con la oficina de Rehabilitación y Socorro[3], su función principal “dictar las medidas higiénicas y orden social que concurren al bienestar las zonas afectadas por la violencia”, pasando por el Programa de Integración Popular y por la Secretaría de Integración Popular[4], como dependencia del Departamento Administrativo de la Presidencia, cuyo objeto es “facilitar la incorporación a la comunidad nacional de los grupos de población económica y socialmente marginados”; luego en el marco del Plan de Desarrollo “Para Cerrar la Brecha” de López Michelsen, se crea el Programa de Integración de Servicios y Participación de la Comunidad, (IPC)[5]; estrategia de desarrollo urbano y rural para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más atrasadas.

Con la Ley de Amnistía (Ley 35 de 1982) se autoriza al gobierno de Belisario Betancur a asignar las partidas presupuestales para llevar a cabo programas de rehabilitación, dotación de tierras, vivienda rural, crédito, educación, salud, generación de empleo; se crea el Plan Nacional de Rehabilitación (PNR), que incorporaba áreas de trabajo de otras instituciones, salud, educación, vivienda, generación de ingresos, entre otros y pretendía atender, a las víctimas directas del conflicto como a las personas de los territorios afectados por el conflicto armado.

El PNR continuó en el gobierno del presidente Virgilio Barco, se establecieron los Consejos Municipales de Rehabilitación (CMR); el documento CONPES 2284 de 1986, redefinió el objetivo del plan, “promover una política de cambio social tendiente a la rehabilitación de las personas y de las zonas azotadas por la violencia, la normalización de la vida ciudadana y la reconciliación de los colombianos...”. Con el PNR la política social del Estado central llegaría a los territorios más apartados del país y con los CMR las comunidades desarrollaron procesos participativos.

Con la Constitución de 1991 se crea el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social, FOSES; como establecimiento público para financiar “proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana”. En 1992 este fondo se fusiona con el PNR. En el gobierno de Ernesto Samper, el fondo entra a hacer parte de la Red de Solidaridad Social, conjunto de programas para el mejoramiento de la calidad de vida la población más pobre y vulnerable. Luego se convierte en establecimiento público adscrito a la Presidencia de la República y su objeto lo desarrolla mediante los programas que defina el presidente; para aliviar la pobreza y atender población vulnerable. Con la Ley 387 de 1997 de desplazados y la ley 418 del mismo año, se ordena a la RSS “la atención a las víctimas de hechos violentos que se susciten en el marco del conflicto interno armado”.

La ley 487 del 2000, crea el Fondo de Inversión para la PAZ (FIP), para financiar programas y proyectos para conseguir la paz. En el 2005 en el gobierno de Álvaro Uribe, surge la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, ACCION SOCIAL, en la cual fusionan la RSS, la Agencia Colombiana de Cooperación, el FIP y la Consejería para la Política

Social; se instituye la Red Juntos[6], estrategia para que la población más pobre y la población desplazada por la violencia superen la pobreza.

En el gobierno de Juan Manuel Santos, el 5 de noviembre de 2011 (Decreto 4155 de 2011), nace el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), organismo del gobierno nacional que coordina, en el marco de sus competencias, la implementación de estrategias para el mejoramiento de la calidad de vida, la reducción de la vulnerabilidad, superación de la pobreza, pobreza extrema monetaria, la pobreza multidimensional y la estabilización socio económica para la inclusión social y la reconciliación, la atención de grupos vulnerables, la atención integral a la primera infancia, infancia y adolescencia, la atención y reparación a víctimas del conflicto armado (Artículo 3o de la Ley 1448 de 2011); desarrolla proyectos de transferencias monetarias condicionadas y no condicionadas, inclusión productiva, seguridad alimentaria e infraestructura social y hábitat. Administra, los programas familias en acción, jóvenes en acción, el programa de Protección Social al Adulto Mayor, la Devolución del IVA y el programa de Ingreso Solidario[7].

El DPS[8], es la cabeza del Sector de la Inclusión Social y la Reconciliación, integrado por Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Centro Nacional de Memoria Histórica; promueve la articulación de políticas con las entidades territoriales, para la implementación de planes, programas y proyectos que lidera y ejecuta el sector.

Este recorrido por la arquitectura institucional de la política social, permite evidenciar desde la gestión gubernamental, que dicha política ha estado a la discrecionalidad del presidente de turno y, de las diferentes estrategias que históricamente se han empleado para pretender desactivar las causas estructurales que histórica, social, económica y políticamente han generado el conflicto: 1. La *negociación política* a través de la firma de los acuerdo de paz[9], que han incluido a los partidos políticos, a la iglesia católica y países garantes de los acuerdos, 2. *La paz como derrota militar*, en el país hizo carrera la negociación hombre arma en contraposición a la negociación por la vía de agendas políticas y sociales para lograr los cambios estructurales que permitiesen desactivar las causas que originan el conflicto y, 3.

Por la vía de la construcción del desarrollo para la paz, la cual, implica desactivar las condiciones materiales que generan la guerra.

Sin lugar a dudas, es importantes analizar cómo se cruzan históricamente estas tres opciones, sin embargo, no es el alcance de este artículo; por la vía de la tercera estrategia, las diferentes agendas programáticas gubernamentales desde 1975 a la fecha, han definido una serie de dispositivos programáticos, organizacionales y normativos, como los ya descritos y que en los últimos gobiernos incluyen los mecanismos de la Justicia Transicional, para acceder a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición y la institucionalidad para garantizar los acuerdo de paz con las FARC-EP.

Esta ejecución de políticas públicas vía instrumentalización para conseguir un fin, por lo general asociados a procesos electorales y a los intereses del presidente de turno, se fundamenta en prescripciones sin dimensión política, se cambia de enunciados, de palabras sin ningún efecto ni ninguna implicación en la política pública; se desconoce el sentido y posicionamiento simbólico de la denominación. En este orden de ideas, el dispositivo discursivo y programático, se usa cotidianamente a través de herramientas para “imponer” una concepción, una visión con unas prácticas institucionales y sociales vía intervención de corte administrativista de los problemas sociales, económicos y políticos que niegan el conflicto armado interno como consecuencia de la pobreza y la inequidad social y económica.

Por lo tanto, el conflicto armado en Colombia puede ser entendido como un fenómeno multidimensional y multidinámico, en el que se reflejan derechos sociales incumplidos, inequidades e injusticias, que, a su vez, se suman a intereses particulares que han utilizado la guerra como un instrumento para alcanzar sus fines.

En este sentido, la política de Paz Total propuesta por el actual gobierno, requiere del Ministerio de la Igualdad, para que desde su misionalidad contribuya a desactivar las causas estructurales de la pobreza y la exclusión social que generan el conflicto.

La creación del Ministerio de la Igualdad, constituye una convocatoria a la sociedad

colombiana y a la comunidad internacional, para que acudan a manifestar su solidaridad con las personas que viven en condiciones de pauperización económica y social, que son ante todo ciudadanos con derechos antes que vulnerables y pobres.

Se trata de garantizar, a partir de la gestión ministerial, el *restablecimiento de derechos vulnerados y la definición de líneas vitales para garantizar la vida digna*, como acceso a agua potable, a condiciones sanitarias adecuadas, derecho a vivienda digna, acceso a trabajo decente en condiciones dignas, seguras y sanas, disponibilidad de alimentos sanos para una buena y adecuada nutrición (seguridad alimentaria), medio ambiente sano, accesos a los servicios, a la educación de calidad, a la participación política y al control social en la ejecución de las políticas sociales.

Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales, contemplados en el título II, Capítulo 2 y 3 de la Constitución Política de 1991, que se complementan con el derecho a la igualdad, Artículo 13, *“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados...”* y se relaciona con el artículo 350, que establece que el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

El Ministerio de la Igualdad, deberá ser el que institucionalmente lidere el sector de la Reconciliación e Inclusión Social, a partir de: a. Reconocer a todo colombiano (a) como sujetos sociales de derecho con capacidad de discernir, de construir su proyecto de vida y de incidir en procesos constructivos de política pública; b. La definición de políticas públicas que aseguren el goce efectivo y el pleno ejercicio de los derechos; y, c. La generación de condiciones que permitan la vida digna sin discriminación.

En este sentido, hay que tener presente que los problemas sociales afectan la felicidad y el bienestar de las personas; están relacionados con carencias en la alimentación,

oportunidades de trabajo, difícil acceso a la salud, vivienda, agua, educación de buena calidad, incertidumbre laboral, bajos sueldos, precaria participación ciudadana en los asuntos públicos; además, temas de salud pública como la pandemia, el agravamiento de la corrupción, delincuencia, tráfico y consumo de estupefacientes. Su reconocimiento y abordaje por parte de los gobiernos, políticos y principales actores sociales es fundamental para que estos puedan ser resueltos de una manera eficaz.

Como cabeza de sector, el ministerio deberá establecer las estrategias, como por ejemplo, el consejo o la mesa de trabajo para la inclusión social y la superación de la pobreza, en el cual, tendrán asiento los diferentes ministerios e instituciones del Estado que por misionalidad y competencia les corresponde aportar en la construcción de una sociedad incluyente y sin pobreza; es decir, definirá los medios para que la política social integre las capacidades y recursos para responder a los problemáticas sociales, que son complejas, requieren de un tratamiento integrado desde la gestión pública y de niveles mayores de protección social.

Se proponen entonces, intervenciones sociales de forma integrada, articulada y coordinada, a partir de diferentes políticas y programas, que se agencien desde la institucionalidad Estatal liderada por el Ministerio de la Igualdad para sacar de la pobreza a la mitad de la población colombiana.

Integrar de forma articulada esfuerzos, intereses y recursos diversos, acrecentará la confianza, la participación y generará impactos positivos en las condiciones de vida de la población. Una acción institucional para intervenir las problemáticas sociales de la forma propuesta contribuye a:

1. Superar la dispersión de las acciones y los recursos de acuerdo a una inversión social de forma responsable, transparente y equitativa;
2. Disminuir la pobreza, la desigualdad y la exclusión;
3. Fortalecer la organización y la participación ciudadana. Así, se forman ciudadanos con capacidad de asociarse y de actuar de manera coordinada para gestionar iniciativas y propuestas que fortalezcan las relaciones entre la sociedad y el Estado;

4. Fortalecer la confianza y la solidaridad de los ciudadanos a través del establecimiento de una cultura de reciprocidad, cooperación y compromiso;
5. Desarrollar procesos de intervención social para lograr un cambio en colectivos, grupos o individuos, facilitando su integración a los programas de protección social a nivel personal, familiar, económico, laboral, cultural o político;
6. Realizar procesos de investigación que permitan develar las condiciones particulares de vida en materia social, económica, política y cultural, permitiendo obtener conocimientos fiables, a partir de la recopilación de datos estadísticos y la elaboración de diagnósticos de la realidad social;
7. Enfocar a todas las instituciones estatales en la erradicación de la pobreza para lograr la inclusión, igualdad y equidad social;
8. La gestión misional del ministerio de la Igualdad, debe ser consciente, organizada, planificada y dirigida a actuar sobre la pobreza, marginalidad, exclusión e inequidad social para favorecer la dignidad de la población colombiana.

Desde estas páginas, reconocemos la importancia del ministerio de la Igualdad como entidad rectora de la política social, para desactivar las condiciones materiales que generan la pobreza, como un aspecto motivador importante en la búsqueda de caminos que fortalezcan las capacidades y disposiciones para una política social eficiente, en la línea de definir nuevas formas y procesos de intervención social, que supere la concepción extremadamente pobre, tacaña y miserabilista de esta política desarrollada históricamente por pasados gobiernos; en la perspectiva de superar las causas estructurales que han configurado a Colombia, como una de las sociedades más desiguales del mundo entero.

[1] En el año 2021 el número de personas pobres fue de 19.621.330 (39,3%) y 6.110.881 (12,2%) en pobreza extrema. Una persona es considerada pobre cuando su ingreso mensual es inferior a \$354.031 y en pobreza extrema con un ingreso de \$161.099. Fuente DANE 2022.

[2] De la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

[3] Decreto 2466 de 1953, define funciones a dicha oficina.

[4] Decreto 1543 de 1975.

[5] El IPC desarrollaba sus actividades en los Centros de Desarrollo Vecinal, contaba con puesto de salud, taller, aula escolar, aula múltiple, guardería, cancha biblioteca...

[6] Catorce (14) instituciones o programas públicos nacionales hacen parte de la estrategia Juntos.

[7] <https://prosperidadsocial.gov.co/la-entidad/el-sector-de-la-inclusion-social/>

[8] En el 2015, se fusiona al DPS la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema (Anspe) y la Unidad Administrativa Especial para la Consolidación Territorial (UACT).

[9] Acuerdos de Paz (1999) segunda edición actualizada. Colección "Tiempos de Paz". Programa para la Reinserción - Red de Solidaridad Social. Santafé de Bogotá, D.C.

Luis Angel Echeverri Isaza, Trabajador Social, MG en Investigación en Problemas Sociales Contemporáneos.

Foto tomada de: Revista Semana