

# Retos y caminos a seguir Frente al problema de la inclusión-exclusión en Cali

El diagnóstico ofrecido por el SIISAS del problema de inclusión-exclusión en la ciudad y los resultados recogidos a través de las entrevistas y los documentos acerca del Programa de Educación Inclusiva con Calidad en la Administración 2008 - 2011, no sólo ofrecen una serie de indicadores útiles para caracterizar poblaciones vulnerables y sectores específicos para la intervención, sino también le ha revelado una serie de circunstancias y situaciones problemáticas que, de manera general frente a la situación inclusión-exclusión y particular frente a la educación inclusiva, imponen a la Administración Municipal un amplio conjunto de tareas, retos y caminos a seguir. Dichas tareas están referidas, por una parte, a las dimensiones socioeconómicas, socioculturales y sociopolíticas del fenómeno de la exclusión, pero también, al uso del SIISAS como herramienta primordial de información para la inversión y la política social; y por otra parte, al uso de esta herramienta de medición para incidir de manera más pertinente en la inclusión y calidad de la educación, además de identificar particularidades de las tres poblaciones objetivo en materia de inclusión educativa: población en situación de desplazamiento, diversidad sexual y de género y con capacidades o talentos excepcionales.

## Tareas frente a un problema en tres dimensiones

Los atributos socioeconómicos de la exclusión han constituido, de tiempo atrás, una preocupación central de la Administración Municipal, desde donde históricamente se han desarrollado programas sociales dirigidos a mejorar las condiciones económicas y materiales de toda la población caleña, especialmente de la más excluida y vulnerable. No obstante, el diagnóstico del SIISAS sugiere que tales programas parecen no estar surtiendo los impactos y efectos suficientes, lo que supone un llamado de atención en torno a la necesidad de una evaluación juiciosa de sus alcances con el fin de reforzarlos y/o fortalecerlos.

Por fuera de esta primera recomendación, valdría la pena considerar algunos posibles caminos a seguir en el esfuerzo por debilitar los condicionantes socioeconómicos de la exclusión y la vulnerabilidad social. Uno de estos caminos es la construcción de alternativas de generación de ingresos en sectores como el

oriente de la ciudad, a partir de la consolidación de alianzas entre el sector público y el privado. Otro es la promoción de comités de empleo comunales, a través de las Juntas de Acción Comunal y en articulación con instituciones públicas y privadas que trabajen por el desarrollo económico de la ciudad. Un tercer camino sería la promoción de programas masivos de fomento a la cultura emprendedora, dirigido a la formación de empresarios. Otro más, la generación de programas de apoyo a las iniciativas de emprendimiento de las comunas más vulnerables. Y finalmente, pero no menos importante, un fortalecimiento de los canales de información de la demanda laboral entre las comunas y territorios más vulnerable (Alcaldía-DAPM, 2010, 23).

Las tareas frente a los aspectos socioculturales, por su parte, deben enfocarse primordialmente a la construcción y fortalecimiento de un capital social que sirva, como insumo, para la confrontación de condiciones de exclusión social así como para la consolidación de territorios de inclusión. Tal capital debe ser entendido en términos de un conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promuevan la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en el conjunto de la sociedad (Ibíd., 34). Su fortalecimiento, en el caso de Santiago de Cali, depende de que se asuman diferentes clases de retos. Retos organizativos, en primer lugar, relacionados con el incentivo a la conformación de organizaciones vecinales con acción en áreas como la educativa, la recreativa, la cultural y la ambiental; el fomento de espacios de encuentro y reconocimiento de la diversidad, respaldados por redes de organizaciones sociales y comunitarias; la visualización de prácticas sociales que promuevan la confianza local y la reciprocidad, a partir de acciones y prácticas de tipo comunitario; el ofrecimiento de oportunidades para la creación de redes sociales a escala comunitaria, que involucren organizaciones y grupos de acción en diferentes territorios de la ciudad; y la garantía de que los grupos comunitarios reciban apoyo y beneficios logísticos y materiales en el corto plazo (Ibíd., 34-35).

Al lado de estos retos, se encuentran otros relacionados con el fortalecimiento de los vínculos entre las instituciones y los entornos comunitarios. Éstos se refieren, entre otras cosas, a la garantía del acceso, por parte de las poblaciones vulnerables, a redes de información y servicios ofrecidos desde las diferentes instituciones. Aluden, también, al fomento de la reflexión en torno a las relaciones existentes entre las instituciones y los habitantes de los distintos territorios; a la toma de medidas que garanticen la rápida y oportuna respuesta de las instituciones ante las demandas de grupos sociales y comunitarios; a la revitalización de prácticas comunitarias y propuestas organizativas previamente desestimuladas por la falta de apoyo y acompañamiento institucional; así como a la promoción y fortalecimiento de la participación activa de los individuos en la construcción de su entorno físico, social y cultural, teniendo como referentes sus propuestas, decisiones y necesidades (Ibíd., 35). Un último tipo de retos, asociados a los sistemas de valores que deberían mediar en la construcción de capital social, podría sugerir tareas como identificar y visibilizar grupos socio-comunitarios que agencien normas y prácticas de confianza, cooperación y reciprocidad; consolidar espacios físicos y sociales que promuevan la confianza e incentiven la cooperación a nivel barrial; e incentivar el desarrollo de espacios de deliberación orientados a la generación de acuerdos sociales (Ibíd., 35).

En tercer lugar, y en relación con los atributos sociopolíticos de la inclusión-exclusión, es posible sugerir dos conjuntos complementarios de tareas, relacionado uno con procesos de participación pro-

piamente dichos, y otro con dinámicas de cohesión social y fortalecimiento de la ciudadanía. Dentro de los retos agrupados en el primer conjunto se encuentran la promoción de espacios de encuentro, auto-reconocimiento y respeto a la diversidad; la implementación de programas y estrategias que reconozcan la diversidad cultural, étnica, política y social de la ciudad y realicen acciones contra la discriminación; la promoción de mecanismos de gestión y planeación territorial a través de espacios incluyentes de participación; el establecimiento de incentivos a organizaciones que mejoren visiblemente las condiciones de su territorio por medio de acciones colectivas participativas; y el establecimiento de asambleas ciudadanas, orientadas a la toma de decisiones significativas para el municipio, en las que converjan el gobierno local, las organizaciones, el sector privado y las redes comunitarias y sociales (Ibíd., 50).

Estas tareas merecen ser complementadas por aquellas asociadas al segundo conjunto, entre los que se encuentran retos como la realización de espacios de encuentro, reconocimiento e intercambio de experiencias entre organizaciones barriales y comunitarias; la promoción y ejecución de mecanismos y acciones de gobernabilidad participativa para garantizar el acceso ciudadano a las decisiones de la ciudad; la difusión de mecanismos y rutas establecidos para la participación ciudadana y la comunicación con el gobierno municipal; la formación y capacitación en procesos de diálogo y concertación, así como en mecanismos de exigibilidad de derechos; el establecimiento de la rendición de cuentas del gobierno municipal como actividad obligatoria y prioritaria; y la revisión y evaluación periódica por parte de agentes externos de los espacios y mecanismos de organización formal promovidos por la administración municipal.

## Uso y futuro del SIISAS. Algunos retos y caminos a seguir

El uso del SIISAS y su adopción por parte de las diferentes dependencias de la Administración Municipal supone otra amplia serie de tareas y retos, relacionados ya no con el manejo que pueda darse a su información, o el tipo de acciones y respuestas que reclaman sus diagnósticos, sino más bien con el uso efectivo que pueda darse a sus indicadores y datos, a la difusión de los mismos tanto dentro como fuera del ámbito gubernamental, a su socialización entre diversas las esferas de la comunidad, y a su continuidad en el tiempo como sistema de información en constante proceso de actualización.

La riqueza informativa del SIISAS, aunque ha servido para la formulación y diseño de no pocos proyectos de inversión e intervención social, permanece todavía en buena parte desaprovechada. Es claro que sus indicadores son sumamente valiosos desde el punto de vista de las políticas públicas y sociales, pero en este punto es más lo que queda por hacer que lo que ha logrado hacerse. La política pública de inclusión socio-territorial, por ejemplo, está en mora de ser aplicada, lo que de cierto modo ha impedido que se revele buena parte del potencial práctico de este sistema de información. De manera similar, los programas de inclusión social surgidos de sus indicadores aún no han alcanzado a cobijar la totalidad de sectores vulnerables de la ciudad. Falta, entre otras cosas, que se diseñe y establezca una política pública de atención a la población en contexto de diversidad sexual, cuyas condiciones de vulnerabilidad pueden ser medidas y caracterizadas sobre la base de los datos del SIISAS. Se trata de una

población que actualmente enfrenta una complicada situación de violación a sus derechos humanos, y que requiere de la Administración Municipal inversión y focalización de recursos para la ejecución de acciones, planes y políticas dirigidas al tratamiento de sus necesidades políticas, sociales, culturales, económicas y de salud, entre otras (Ibíd., 25).

Las políticas educativas de la Administración también requieren de un mejor uso de los indicadores del SIISAS. No se trata con esto de negar el hecho de que buena parte del programa de Educación Inclusiva con Calidad ha sido formulado a partir de datos ofrecidos por este sistema, sino solamente de sugerir que sus indicadores pueden –y merecen– ser aprovechados de mejor manera para la identificación de factores que inciden directa e indirectamente en problemas como la inasistencia escolar o la deserción. Frente a asuntos como éstos, el SIISAS proporciona pistas que difícilmente pueden dar otras bases de datos –entre ellas el Sistema de Matrícula Estudiantil de Educación Básica y Media SIMAT, uno de los principales sistemas de información con que cuenta la Secretaría de Educación Municipal–, a la vez que invita a considerar el problema como algo mucho más complejo que la simple estimación del número de estudiantes que asisten o dejan de asistir a los centros educativos. Gracias a su mirada multifocal y multidimensional, el SIISAS permitiría identificar diferentes factores de deserción e inasistencia, asociados entre otras cosas a dificultades en la conformación de redes de apoyo, a la falta de confianza o a la poca percepción de futuro en ciertos grupos y comunidades (Entrevista a Carlos Torres, Cali, 2011), todo lo cual facilitaría un mejor diagnóstico del problema y, por tanto, una intervención más efectiva y de mayor impacto.

No son menores los retos relacionados con la difusión del SIISAS, en términos tanto de sus indicadores como de sus propósitos y metas. Aún queda mucho por hacer, por ejemplo, en materia de socialización de sus datos y diagnósticos entre las comunidades, sectores y poblaciones más interesados en ellos. Este es un punto clave, pues una de las premisas fundacionales del SIISAS es, justamente, la retroalimentación entre la información que brinda la comunidad y los datos e indicadores que ésta recibe del sistema. Se debe, pues, abrir espacios y oportunidades para que los indicadores del sistema puedan sean llevados efectivamente a la ciudadanía, permitiendo así que ésta pueda conocerlos y apropiárselos, con el fin de utilizarlos en su propio beneficio. Tal tarea resultaría imperativa en casos como el de los maestros y demás involucrados en el campo educativo, cuyos esfuerzos asociados al programa de Educación Inclusiva pueden verse complementados y fortalecidos por un adecuado conocimiento y manejo de la información multidimensional ofrecida por el SIISAS, la cual les permitiría conocer más de cerca y en detalle aquellos sectores de la población vulnerables hacia los que va dirigida su labor.

Ahora bien, esta labor difusora tiene que estar dirigida no sólo a la ciudadanía en general, sino también al gobierno municipal mismo, con sus diversas entidades y funcionarios. Aunque el SIISAS hizo parte de las principales apuestas sociales de la actual Administración, hasta el punto de requerir el trabajo conjunto y coordinado de la Asesoría de Inclusión Social, la Secretaría de Educación y el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, es muy poco lo que se conoce sobre éste en otras dependencias de la Alcaldía, e incluso en algunos sectores de las dependencias que directamente se encargaron de darle vida. Una de las prioridades a futuro de la Asesoría de Inclusión deberá ser, pues, el diseño y puesta en práctica de mecanismos de divulgación efectiva de este sistema de indicadores, que permitan que la

Administración Municipal en su conjunto pueda enterarse de qué se trata, qué se propone, qué permite hacer, cómo puede ser aprovechado y, especialmente, cómo puede ser enriquecido por el trabajo de otras dependencias y oficinas gubernamentales.

Divulgar “internamente” los indicadores y propósitos del SIISAS debe implicar mucho más que un mero esfuerzo de difusión y socialización de contenidos. Promocionar este sistema supone, igualmente, promover su forma particular de entender y conceptualizar la vulnerabilidad, la exclusión, la diversidad y, de paso, la política y la intervención social. Esta forma de acercarse al problema es relativamente novedosa, y puede chocar de cierta manera con concepciones más tradicionales sobre la inclusión, la pobreza, la pluralidad y la inversión social. Tales ideas pueden existir aún –y con cierta raigambre- en la mentalidad de muchos funcionarios, e incluso pueden continuar marcando las pautas del trabajo de algunas dependencias. Por ende, es de esperar que la socialización del SIISAS suscite fricciones entre sus promotores y algunos sectores o personas de la Administración Municipal, acostumbrados de tiempo atrás a abordar bajo otros parámetros el problema de la inclusión-exclusión, y quizá reacios a reconocer una nueva forma de pensarlo y trabajarlo, reticentes a confiar en la información brindada por este innovador sistema, o temerosos de que su trabajo sea puesto en cuestión por estas “otras” concepciones.

La Asesoría de Inclusión Social debe ser consciente de esta situación, y comprender que su labor difusora supone, en cierta medida, un esfuerzo significativo por transformar mentalidades, formas de pensar e incluso formas de hacer. Por lo tanto, debe procurar que su trabajo divulgativo venga respaldado por estrategias, prácticas y discursos que confieran credibilidad al SIISAS, a sus datos y a sus propósitos. Se trata, por ejemplo, de propender a que el resto de dependencias considere como válida y necesaria la concepción multidimensional del fenómeno de la inclusión-exclusión, o como veraz y pertinente la cuantificación de las percepciones de la población vulnerable acerca de sus realidades y necesidades. Todo ello requiere de una labor constante e insistente, apoyada en mecanismos eficaces de divulgación, y comprometida de lleno con la idea rectora de convertir al SIISAS en el instrumento por excelencia para pensar y orientar la política social de la ciudad, tanto en el presente como hacia el futuro.

Finalmente, no puede olvidarse que parte importante de la fortaleza del SIISAS reside en el carácter actualizado de sus datos. La actualización de sus diagnósticos, por ende, debe seguir siendo una premisa central para los tiempos venideros. Igual debe serlo la revisión constante de sus instrumentos de medición, sus unidades de estudio y sus diseños muestrales, así como sus relaciones intercambio y complementación con otros sistemas y bases de información. Todos estos esfuerzos serán fundamentales para un adecuado funcionamiento a futuro del sistema, y dependerán en gran medida de la voluntad política de quienes dirijan la Administración Municipal durante los próximos cuatro años.

## Frente a la educación inclusiva con calidad

Uno de los principales logros del Programa de Educación Inclusiva con Calidad fue ampliar el derecho a la educación en términos de ampliación de accesibilidad, adaptabilidad, permanencia de la población en situación de desplazamiento, dejando un recorrido y una ruta de atención que se espera sea mejorada continuamente y evaluada para poder garantizar plenamente estos derechos; sin embargo, merece espe-



cial atención el tema de aceptabilidad de esta población como de otras consideradas como vulnerables, y es frente a la necesidad de trabajar en las prácticas culturales y prejuicios que se tienen respecto a la población vulnerable o en situación de riesgo que es objeto de atención del programa, de manera que se le reconozca como una población con potencialidades y derechos a reconocer y fortalecer y no como víctimas a las que es necesario atender.

Los profesionales que trabajan en el Programa, se han visto en ocasiones llamados a sensibilizar a sus compañeros de trabajo o profesionales de otras instituciones a reconocer a las personas en situación de desplazamiento, con diversidad sexual o con necesidades educativas especiales como sujetos de derecho más que víctimas que merecen ser atendidas bajo una visión filantrópica y altruista, o peor aún, que son poblaciones que resultan ser un “problema” y “gasto” con el que sería mejor no contar para trabajar solamente con población no vulnerable. Este tipo de prácticas e imaginarios impiden el reconocimiento de estas poblaciones como sujetos de derecho que en vez de culpabilizar o victimizar, requieren de un trabajo de restitución de derechos donde cada una de las dependencias de la Administración tiene unas responsabilidades y una labor en su proceso de inclusión en la sociedad. Una situación particular donde se puede evidenciar esta situación fue el caso de la Caja de Herramientas para trabajar la diversidad sexual en las escuelas, la que más allá de discutir las propias herramientas pedagógicas, se vio truncada por la limitación de reconocer la diversidad sexual como una opción a ser inclusiva dentro de las cátedras escolares.

La formación bajo un enfoque de derechos para reconocer la diversidad de las poblaciones, es pertinente que sea objeto de estudio y práctica de los profesionales y funcionarios públicos de la ciudad, pero también requiere de una extensión hacia la comunidad educativa. Reconocerme como un sujeto de derechos implica no solo que demande a una Administración la prestación de unos servicios, sino un ejercicio de corresponsabilidad donde más que pedir asistencia, construya, abogue y actúe por la defensa de unos derechos otorgados por ley, esto implica entonces fortalecer las habilidades de diálogo, discusión y gestión de todas las instancias, incluidos los padres de familia y estudiantes, donde ya no deben esperar una Administración y unos funcionarios que “resuelven” sus solicitudes y demandas, sino que cogestionan la restitución y garantía de unos derechos como a la educación, el libre desarrollo de la personalidad, entre otros.

La socialización de rutas de atención, reconocimiento de derechos y garantía de inclusión debe extenderse para que por ejemplo la población en situación de desplazamiento que llegue a solicitar un cupo en las instituciones educativas pueda acceder tal como se reconoce en su derecho en cualquier momento, y que ante las barreras que puede generar una secretaria o un portero de una institución educativa por desconocer la medida de acceder en cualquier momento (aún cuando se haya cumplido el límite de las matrículas) a la educación, les limite su ingreso y oportunidad.

De la mano con esta formación en derechos a toda la comunidad educativa, es pertinente identificar los problemas y vacíos existentes en la legislación sobre la inclusión educativa para que no se presenten situaciones tales como las de los uniformes de los estudiantes. Como parte del Programa de Educación Inclusiva con calidad se dotó a todos los estudiantes con una Canasta Adicional donde además de kits

escolares, refrigerios y otros complementos, los niños, niñas y jóvenes recibían sus uniformes, pero debido a una restricción legal en uso de los recursos del sistema general de participación, no fue posible dotar de estos uniformes a los estudiantes matriculados en las entidades oficiales, sino solo a aquellas con ampliación de cobertura. La medida adoptada por la presente Administración fue conseguir este dinero a partir de la inversión de entidades del sector solidario y privado, pero esto significa que los privados no pueden contar con este material y se estaría reforzando una práctica discriminatoria y garantizando de manera exclusiva.

Otra situación que es necesario entrar a reconocer en los procesos de diagnóstico y registro en formatos como el SIMAT y que se podría fortalecer con el uso de una herramienta como el SIISAS, son las limitantes para reconocer situaciones de discapacidad que requieren de atención especial que no se encuentran dentro de las categorías que ofrece el Ministerio como limitantes visuales, auditivas, lesiones neuromusculares y otras, sino que también existe otra población que requiere de apoyos para acceder y permanecer al sistema educativo pero no tiene una condición de salud asociada con ello, sino que son situaciones contextuales de familia y de barrio, como los casos de separación conyugal o pandillismo como se narran en uno de los casos de la CARA, que tienen que ver con el entorno de los estudiantes y la misma comunidad educativa.

La continua promoción y fortalecimiento de contextos educativos inclusivos requiere entonces trabajar con la comunidad educativa acerca de sus percepciones y prejuicios acerca de la diversidad y la diferencia en el ámbito escolar, situación para la cual una herramienta como el SIISAS puede entrar a fortalecer las distintas construcciones y prácticas de acuerdo a los grupos poblacionales que residen en la ciudad, pero es también necesario que a través de esta herramienta en complemento de otra como el SIMAT, se mejoren los procesos de caracterización y reporte de matrícula de las instituciones, de manera que se pueda contar con información pertinente y coherente con la diversidad poblacional de cada una de las instituciones educativas. Por ejemplo con la población en situación de desplazamiento se identifica un subregistro en el SIMAT, muchas veces porque las familias o a los mismos estudiantes no se reconocen como tal para no sufrir de señalamientos, razón por la cual es necesario identificar a todos los estudiantes, cuáles son sus condiciones económicas y culturales para poder orientar su proceso de inclusión.

De la mano de la promoción y el fortalecimiento, se debe trabajar por extender el proceso de formación en educación inclusiva de las 52 instituciones involucradas hasta el momento, a las 71 que se encuentran en la ciudad, pues solo de esta manera se logrará integrar el sistema y logrará consolidarse una política inclusiva en educación.