



VeámoNos:
Visiones territoriales
de la inclusión



ISBN

978-628-7558-26-7

Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Calle 100 No. 8A - 37 Torre A. Of. 701.

Bogotá Tel. (57-1) 218 3449

www.ideaspaz.org / e-mail: fip@ideaspaz.org

Los textos que aquí se publican son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no expresan necesariamente el pensamiento ni la posición de la **Fundación Konrad Adenauer, KAS**.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial y la distribución, sin la autorización previa y expresa de los titulares.

Directora Ejecutiva de la FIP

Maria Victoria Llorente Sardi

Directora Área de Construcción de Paz

María Lucía Méndez Lacorazza

Coordinadores del proyecto

Miguel Suárez Pulido

Felipe Zarama Salazar

Autores

Valentino Benedetti Ramírez

Juan Pablo Rangel Estrada

José Luís Vanegas Jiménez

Edición y corrección de estilo

Martín Franco Vélez

Fotografías

Canales de Comunicación

Diseño y diagramación

Canales de Comunicación



Tabla de contenido

Introducción	04	■
¿Qué es inclusión?	08	■
¿A qué nos referimos cuando hablamos de inclusión?	09	■
Conversando con expertos	11	■
Visiones territoriales de inclusión	12	■
¿Cómo incluir? Grandes dilemas	14	■
Lecciones y recomendaciones sobre las visiones territoriales	20	■

The background of the page is a dark blue color with a topographic map overlay. The map features various contour lines in white and light blue, representing different elevations and geographical features. The lines are more densely packed on the left side and more sparse on the right side. The word "Introducción" is centered in the middle of the page in a white, bold, sans-serif font.

Introducción

Introducción

La historia reciente de Colombia ha estado marcada por una paradoja: aunque ha logrado crecer económicamente de manera sostenida durante las últimas cinco décadas, diversos sectores de la población enfrentan altos niveles de vulnerabilidad. El país ha crecido y ha habido avances en materia social, pero no ha sido capaz de generar desarrollo económico inclusivo. Estas condiciones se han visto reflejadas en grandes brechas socioeconómicas, baja movilidad social, presencia diferenciada de las instituciones del Estado e inseguridad, entre otras, lo cual se agudiza en las regiones que históricamente han vivido de cerca el conflicto armado. Así, Colombia continúa siendo uno de los países más desiguales del mundo, situación que se nota en las diferencias porcentuales del IPM entre las cabeceras (11,5%) y los centros poblados y rural disperso (31,1%). Esto expresa el gran desafío que existe todavía en el país de cara a tener territorios más inclusivos.

Diferentes acontecimientos, como el estallido social, la lenta implementación del Acuerdo de Paz, la pandemia, las problemáticas de seguridad nacional y los flujos migratorios, plantean hoy muchos retos en materia de inclusión. Por ejemplo, según el panorama de Colombia del Banco Mundial (2022), 2,1 millones de personas que habían caído en la pobreza en 2020 seguían siendo pobres en 2021. A esto se le suma, además, el incremento de los flujos migratorios de personas provenientes de Venezuela de manera irregular, que en los últimos cinco años ha desatado una emergencia humanitaria sin precedentes en la región. Colombia ha acogido a cerca de 2,5 millones de personas que han migrado de Venezuela.

Bajo este contexto, hemos venido realizando un trabajo para aportar a la construcción de paz de la mano de empresas, autoridades y comunidades en los territorios. Esto, a través de acciones como la construcción de agendas territoriales de paz, el forta-

lecimiento de capacidades en actores empresariales en territorio, la promoción de procesos de inclusión socioeconómica de población marginada, la mejora de los niveles de confianza entre diversos grupos sociales y la promoción de la reconciliación en entornos complejos entre distintos sectores sociales.

Con esto en mente, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS), nos propusimos buscar diferentes perspectivas y voces para entender y contrastar las nociones y visiones territoriales sobre cómo se puede entender la inclusión y cómo se debe incluir a la población vulnerable en tres ciudades capitales: Barranquilla, Cali y Medellín. Para ello, la FIP y la KAS convocaron unos encuentros con dos tipos de grupos de interés para entender y contrastar las nociones (cómo se entiende el concepto) y visiones (cómo se lo imaginan) de la inclusión en las tres ciudades: por una parte, personas y colectivos que son sujetos de inclusión (excombatientes, migrantes, víctimas, jóvenes y mujeres); y por otra, los contextos de acogida y receptores que pueden contribuir con la efectiva integración, como las comunidades, el sector empresarial, las autoridades y la academia. En este documento recogemos los principales hallazgos sobre el significado que tiene el concepto de inclusión para los sujetos de inclusión y los *practitioners*—personas y organizaciones que se dedican a trabajar por la inclusión en el sector público, la sociedad civil y la cooperación internacional— en las tres ciudades priorizadas. La mirada del sector empresarial es objeto de un tercer documento elaborado por la FIP producto de la alianza con la KAS.

Con este trabajo de la FIP y la KAS buscamos continuar la agenda adelantada de manera conjunta para comprender la inclusión. En 2021, las dos organizaciones lanzamos un estudio a partir de una encuesta a 1.200 representantes del sector empresarial que buscó profundizar en la percepción de este grupo sobre su rol en los procesos de desarrollo

y transformación territorial, específicamente en la inclusión económica de población migrante venezolana en Colombia¹. Por su parte, ese mismo año, realizamos la serie radial “Ondas del territorio”² en Córdoba y Urabá, en la cual nos preguntamos por el significado la transformación territorial como puente para la construcción de paz. Con base en esta agenda, en 2022, la FIP y la KAS nos propusimos dar una mirada a la inclusión en tres pasos:

1. ¿Qué sabemos de inclusión? A partir de una revisión de literatura y unas conversaciones con expertos, buscamos entender el concepto de inclusión. De igual forma, nos interesaba particularmente su vínculo con la construcción de paz. El resultado de este esfuerzo se encuentra en el documento *¿Qué sabemos de inclusión?* Además, analizamos los datos de la encuesta sobre las percepciones empresariales de la migración producto de la alianza KAS/FIP en 2021 para cruzarlos con otras variables y fuentes, con el propósito de ofrecer una mirada de los datos sobre inclusión en Colombia. Los resultados de este ejercicio son objeto de un documento que aborda la mirada empresarial y algunas lecciones que arrojan los datos del contexto de estas tres ciudades y referidos a las poblaciones de interés.

2. Conociendo el territorio: Convocamos grupos focales en los que víctimas, excombatientes, mujeres y migrantes compartieron, desde su realidad y/o contexto, qué entienden por inclusión. También qué oportunidades y qué retos enfrentan para impulsar y consolidar dinámicas de inclusión y, a partir de su rol, cómo pueden contribuir y qué necesitan de los demás para materializar el proceso de inclusión e integración a largo plazo. Este docu-

mento recoge las principales conclusiones de estos espacios de diálogo en las tres ciudades.

3. La inclusión se cuenta a voces: Esta última fase, buscamos dar a conocer el ejercicio de conocer y contrastar estas visiones territoriales de la inclusión mediante la producción de un podcast. Los tres episodios recogen las voces de los diversos sectores sociales que participaron en los encuentros en las tres ciudades.

Para el segundo paso, convocamos seis grupos focales, dos en cada una de las ciudades priorizadas. Quienes participaron en los grupos estuvieron divididos entre sujetos de inclusión (migrantes, excombatientes, comunidades étnicas) y *practitioners*, personas que se dedican a trabajar el tema de la inclusión y otras que trabajaban en las instituciones locales, tercer sector y organizaciones de la sociedad civil (secretarías locales de bienestar social y agencias del sistema de naciones unidas, entre otras). Este documento reúne las principales conclusiones y hallazgos de dichos espacios.

Como grandes hallazgos alrededor de lo que son los dilemas y el significado de la inclusión, encontramos los territorios, encontramos los siguientes elementos:

- La inclusión debe ser una decisión intencional y consciente: En contextos donde el común denominador es la exclusión, la inclusión es una acción consciente —que implica a las autoridades que tienen un mandato, a las empresas que tienen una responsabilidad y un compromiso, a las organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional que trabajan en la inclusión, y a las personas y colectivos vulnerables que deben ser sujetos de su propio proceso

1. Estudio Entendiendo la mirada empresarial frente al fenómeno migratorio en Colombia.

2. <https://ideaspaz.org/ondasdelterritorio/>

de inclusión— para transformar las estructuras que sostienen los patrones de exclusión. Es decir, eliminar las barreras tangibles e intangibles que no les permiten a ciertos grupos e individuos una plena participación en las actividades que consideran esenciales para la vida en sociedad, así como la garantía de sus derechos sociales y ciudadanos.

Muchos de estos patrones están inscritos en las instituciones, las relaciones de poder y la cultura; por lo tanto, deben abordarse desde una perspectiva multidimensional que incluya los diferentes patrones de exclusión. Cabe mencionar que la inclusión se refleja no solo en lo material, sino también en las relaciones sociales (dimensión relacional). En entornos como el de las tres ciudades priorizadas, para los sujetos de inclusión el “sentirse parte” de la sociedad es un elemento clave en la inclusión. Eliminar las barreras relacionales — como la discriminación— ya sea por el lugar de origen, raza, inclinación política, género o clase social, son acciones que los sujetos valoran para sentirse incluidos.

- La inclusión es un proceso colectivo: Los sujetos pueden ser agentes consientes e inconscientes de exclusión. Ellos mismos pueden estar reproduciendo acciones que no permiten que otros actores accedan, por ejemplo, a un

trabajo digno o tengan garantizados sus derechos sociales. Por lo tanto, incluir es mucho más fácil cuando actores de diferentes sectores dialogan y reflexionan sobre las lógicas que, directa o indirectamente, no permiten a ciertas poblaciones ser incluidas en la sociedad. Es importante establecer acuerdos entre los actores ya que cada uno, según sus capacidades, recursos y el rol social, tiene distintas responsabilidades y alcances frente al compromiso de incluir. Las autoridades locales no tienen las mismas responsabilidades que el sector empresarial, por ejemplo.

- El entorno importa: Leer el contexto es fundamental para generar un proceso de inclusión efectivo. Una correcta lectura del contexto es central cuando se diseñan y ejecutan estrategias que aborden las particularidades del entorno y de los sujetos. Así mismo, las necesidades, preocupaciones y expectativas de los actores cambian de un entorno a otro; por lo tanto, se requiere una mirada general de lo que significa la inclusión de diferentes grupos vulnerables, que permita el diseño de acciones sistémicas para responder a los factores que afectan la calidad de vida de poblaciones vulnerables. Se requiere entonces de acciones que le apunten a la garantía material de derechos de las personas.

Eliminar las barreras relacionales —como la discriminación— ya sea por el lugar de origen, raza, inclinación política, género o clase social, son acciones que los sujetos valoran para sentirse incluidos

The background of the slide is a dark blue color with a white topographic map overlay. The map features various contour lines and peaks, with some peaks highlighted in a light pinkish-red color. The text is centered in the middle of the slide.

¿Qué es inclusión?

¿Qué es inclusión?

Para responder esta pregunta, buscamos diferentes fuentes de información con el fin de conocer y contrastar el significado del concepto desde distintos puntos de vista. Como primer objetivo, nos propusimos realizar una revisión de la literatura para entender el origen y los consensos y disensos de diferentes autores alrededor del significado de inclusión. En segundo lugar, realizamos grupos focales en las tres ciudades priorizadas para conocer las interpretaciones de la inclusión en el territorio y comprender las visiones que hay alrededor del concepto.

¿A qué nos referimos cuando hablamos de inclusión?

El concepto de inclusión social tiene sus orígenes en el enfoque de exclusión, que nace en Francia entre las décadas de 1970 y 1980 como un término para referirse a los grupos y personas que estaban padeciendo situaciones de pobreza y marginación social. Este concepto trajo consigo el surgimiento de nuevas categorías que abarcaban un gran número de grupos y problemáticas sociales, haciendo especial énfasis en la ruptura de los lazos sociales y familiares, el aislamiento social y la reducción de la solidaridad basada en la unión, la fuerza del mercado laboral y las redes sociales.

Debido a los cambios y a las nuevas realidades de las sociedades europeas, la noción de pobreza como enfoque analítico comienza a experimentar un decaimiento dentro del debate académico y político de finales del siglo XX. Por lo tanto, la exclusión comienza a contraponerse a la pobreza como una mirada complementaria para comprender los nuevos factores de segregación social, que no solo se caracterizaban por la distribución desigual de ingresos de los individuos (pobreza monetaria), sino que expresan otras formas de desigualdad, como la marginación sociocultural y política. (Subirats, 2003).

El concepto de exclusión social se posicionó, entendido como un proceso multidimensional que, por la conjunción de una serie de riesgos y factores, impide la plena participación de grupos e individuos en las relaciones y actividades normales de la vida en sociedad, y genera la falta o negación de recursos, derechos, representación política efectiva en el Estado y acceso a bienes y servicios. Estas desventajas están institucionalizadas en las relaciones de poder que tienen unos grupos sobre otros, tanto de adentro hacia afuera (relación horizontal), como de arriba hacia abajo (relación vertical).

La inclusión surgió, por lo tanto, como respuesta a la exclusión social. En efecto, se entiende como un medio para abordar las privaciones de la exclusión permitiendo la participación de individuos o grupos desfavorecidos en las diferentes actividades centrales de la vida en sociedad y garantizando los derechos ciudadanos.

La inclusión social es el proceso multidimensional que permite mejorar las condiciones de los diferentes colectivos que, por alguna condición (geográfica, étnica o de pobreza, entre otras), se encuentran en situación de vulnerabilidad en comparación al resto de personas que viven en una sociedad. También es multidimensional ya que combina diferentes esferas sociales —económica, política, social y cultural— para aumentar su participación en las actividades importantes de la vida social, así como garantizar el respeto por la diversidad y por los derechos ciudadanos.

La inclusión social es el proceso multidimensional que permite mejorar las condiciones de los diferentes colectivos que, por alguna condición (geográfica, étnica o de pobreza, entre otras), se encuentran en situación de vulnerabilidad en comparación al resto de personas que viven en una sociedad. También es multidimensional ya que combina diferentes esferas sociales —económica, política,

social y cultural— para aumentar su participación en las actividades importantes de la vida social, así como garantizar el respeto por la diversidad y por los derechos ciudadanos.

Relación entre construcción de paz e inclusión

Al revisar la literatura que relaciona la inclusión con la construcción de paz, encontramos la paz inclusiva (inclusive peace) como el modelo teórico que propone un nuevo paradigma en la transformación y resolución de conflictos durante la fase de mediación y negociación. Debido a que los procesos de paz venían limitándose solo a la participación de los grupos armados y las élites nacionales, sin tener en cuenta actores subnacionales, el concepto de inclusión comenzó a relacionarse con el de paz como una forma de asegurar la sostenibilidad del proceso mismo de negociación a largo plazo. Al incluir a actores de la sociedad civil en la negociación, se permitía una mayor integralidad en cuanto a los temas importantes que afectaban a la sociedad que vivía el conflicto.

La inclusión y la construcción de paz ingresaron en la agenda internacional gracias a las declaraciones del entonces secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki Moon. Para él, la construcción de paz significaba también el grado y la forma en que las opiniones y necesidades de las partes en conflicto y otras partes interesadas eran representadas, escuchadas y se integraban en un proceso de paz. Esto permite contar con las perspectivas de personas y colectivos vulnerables y sensibles para el conflicto desde el momento mismo de consolidación del grupo negociador y de definir temas a negociar en la agenda, además de generar legitimidad y sentido de pertenencia hacia el proceso.

No obstante, la relación de la inclusión y los procesos de construcción de paz no solo se limita a la participación de actores en los procesos de negociación y terminación de un conflicto. La inclusión

es una herramienta central para construir paz en su sentido más amplio, conocida como “paz positiva”, es decir como medio para abordar la violencia estructural y cultural, y tener como resultado la justicia social. Esta última se traduce en la construcción de una sociedad en donde el Estado garantice unos recursos mínimos para que todas las personas —especialmente las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad— puedan contar con condiciones de vida dignas y oportunidades para realizar su proyecto de vida, así como garantizar los derechos y condiciones de vida dignas para toda la población.

La literatura reconoce que, en sociedades donde persisten condiciones de desigualdad política, económica y social, desarrollar procesos de inclusión bajo un enfoque de prevención es útil como respuesta para construir paz. Eso permite reconocer las causas del conflicto, asistir a las partes para dar fin a las hostilidades, asegurar la reconciliación nacional y dirigirse a la recuperación, reconstrucción y desarrollo de la sociedad, previniendo el brote, escalamiento, continuación y recurrencia del conflicto.

En los procesos de construcción de paz se hace necesario generar acciones articuladas que le apunten a resolver las situaciones de exclusión, en tanto les dificultan a las poblaciones más vulnerables alcanzar el desarrollo sostenible y unas condiciones dignas de vida. Así, garantizar el respeto de los derechos de las comunidades marginadas y desarrollar sus capacidades es el primer paso para lograr una inclusión significativa, dentro de las que están el acceso a servicios públicos y la generación de oportunidades económicas. El hecho de contar con una calidad de vida satisfactoria reduce los niveles de percepción de injusticia y los incentivos para generar acciones colectivas de reclamación que pueden derivar en violencia.



Conversando con expertos

Acercarnos a la respuesta sobre qué es inclusión, implicó buscar referentes nacionales y regionales para ampliar el análisis de acuerdo con las realidades contextuales y discutir su definición y limitantes prácticos. Para lograrlo, propiciamos un espacio de diálogo para que diferentes autores compartieran, desde sus definiciones conceptuales y experiencias, sus visiones sobre el concepto de inclusión. La conversación giró alrededor de dos preguntas: 1) ¿Cuál es la concepción sobre el concepto de inclusión que ha implementado en su trabajo?; y 2) ¿Qué dilemas enfrenta la inclusión de población vulnerable? Para efectos de orden práctico del documento, en esta sección abordaremos lo referente a la primera pregunta. La segunda será tratada en la sección siguiente, que aborda la pregunta sobre cómo incluir.

Paralelo a los hallazgos de la revisión de la literatura, los diferentes expertos coincidieron en que la inclusión combina elementos que van más allá de superar la pobreza monetaria y, por lo tanto, busca una mayor integralidad en las acciones, convirtiéndola en una agenda mucho más amplia y exigente. En nuestra conversación, los expertos resaltaron que la inclusión es el proceso que permite cerrar las brechas de desigualdad dentro de la sociedad. El objetivo de este proceso es brindar oportunidades que les permitan a las personas desarrollar sus capacidades, generar valor social y poder llevar a cabo sus proyectos de vida. Asimismo, la inclusión no se puede desprender del acceso a los derechos; por lo tanto, cerrar las brechas de desigualdad también requiere que las personas puedan acceder a sus derechos ciudadanos en diferentes ámbitos como los económicos, sociales, culturales y ambientales.

La inclusión pasa por el reconocimiento de las identidades de las personas. Es decir: que las personas se sientan reconocidas y aceptadas desde su identidad y diversidad, procurando desarrollarse en

todas las dimensiones y capacidades sin importar su origen. El reconocimiento de las identidades también implica tener en cuenta las relaciones entre las personas, sobre todo al momento de eliminar las barreras que dificultan la capacidad de relacionarse y que alejan socialmente a los individuos (como la estigmatización, los estereotipos y los imaginarios negativos).

Como tercer hallazgo de nuestra conversación con expertos, encontramos que la inclusión es un proceso que se analiza y se implementa teniendo en cuenta el contexto. Tanto la exclusión como las posibilidades de inclusión varían dependiendo del territorio. Por un lado, en el contexto juegan diferentes factores que contribuyen a la exclusión de las personas que allí habitan. Y, por el otro, el lugar condiciona las diferentes acciones inclusivas que se deben llevar a cabo para poder superar las brechas de desigualdad o las situaciones de exclusión.

Hacer énfasis en el contexto implica trabajar con el entorno social. Por ejemplo, hay que hacer un trabajo con la población y el entorno de acogida, especialmente si se diseñan acciones afirmativas que favorecen a una población vulnerable sobre las demás. Como una lección de la acogida de la población migrante, varias personas mencionaron que es un riesgo que en contextos con amplias brechas de desarrollo social, como barrios vulnerables, se genere xenofobia u otro tipo de discriminación si no se tiene en cuenta a la población de acogida.

Visiones territoriales de inclusión

Para profundizar sobre el significado de la inclusión y su relación con la construcción de paz, realizamos una serie de grupos focales en las tres ciudades priorizadas. Estos grupos fueron distribuidos en dos sectores de la sociedad: por un lado, personas cuya vocación ha sido trabajar el tema de la inclusión (es decir, profesionales de las instituciones locales, ter-

cer sector y organizaciones de la sociedad civil); y por otro, sujetos de inclusión, donde las categorías principales estaban determinadas por la identidad, edad y contexto (género, edad, etnia, migrantes, ex-combatientes y víctimas, entre otras).

Para conocer las visiones territoriales sobre la inclusión, fueron distribuidas tres preguntas en cada uno de los encuentros: 1) ¿Qué es inclusión?; 2) ¿Qué no es inclusión?; y 3) ¿Qué sucedería si no hay inclusión?

En los hallazgos encontramos algunos elementos compartidos en Barranquilla, Cali y Medellín. A grandes rasgos, en las tres ciudades la inclusión es concebida como un aspecto importante para mejorar las condiciones de vida de las personas, tanto en su dimensión material (ingresos y empleo) como relacional (relaciones familiares y sociales). Para los sujetos, la inclusión es un contrato social que se interesa por mejorar su calidad de vida y acercar a las personas que viven en un mismo espacio. Se trata de permitir la participación de las personas y comunidades vulnerables en las actividades y espacios importantes de la vida social, como educación, empleo y participación política. Pero también tener acceso a los espacios urbanos de la ciudad en la que viven, ya que es muy importante su aceptación en el espacio físico.

Como primer hallazgo, encontramos que los sujetos de inclusión, independientemente de la ciudad de origen, consideran el término como un factor que brinda posibilidades para transformar positivamente su calidad de vida. Para ellos, generar inclusión es una acción consiente que se puede materializar en agendas de desarrollo humano³, cuyo resultado es sentir que su calidad de vida ha aumentado. Sin una mejora sustantiva en la generación de sus ingresos, el reconocimiento de su participación ciudadana o la

construcción de lazos sociales, no será posible superar las lógicas de exclusión.

El segundo hallazgo resulta consistente con lo que observamos en la literatura y en la conversación con expertos: la inclusión se puede entender como el acceso equitativo de oportunidades de participación social. Es decir, vivir en una sociedad en que los individuos puedan tener oportunidades de acceso en todos los niveles de la vida, pero en la que se considere, también, las características propias de estas personas y se tengan opciones diferenciadas según las preferencias y las realidades de cada individuo o grupo.

En los distintos espacios de diálogo, se resaltó que el análisis sociocultural del entorno es un paso central para diseñar e implementar procesos de inclusión. Según los sujetos, la inclusión implica no solo comprender las necesidades particulares de las personas y colectivos sujetos de inclusión —ya sean económicas, políticas o sociales—, sino también abordar las expectativas sociales atravesadas por estereotipos, imaginarios, normas y valores dominantes en la sociedad. En este punto, la inclusión conduciría a tener expectativas sociales que culturalmente no estén sustentadas en categorías que dividan, limiten y excluyan la participación de los individuos, como por ejemplo los criterios ocultos en las convocatorias laborales. Estas expectativas son bidireccionales: tal como lo menciona la literatura revisada, la concepción y percepción que tenga un grupo sobre otro y sobre sí mismo influyen en sus posibilidades de inclusión.

Un cuarto hallazgo como aspecto clave de la inclusión que encontramos en las conversaciones es el papel central que ocupa la garantía de los derechos sociales de las personas. Para los sujetos, es impor-

3. Según el PNUD (2015) El desarrollo humano se trata de dar a las personas más libertad y oportunidades para vivir la vida que valoran. En efecto, esto significa desarrollar las habilidades de las personas y darles la oportunidad de usarlas.

tante que la sociedad en la que viven se respete sus derechos. En este caso, consideran que la inclusión va de la mano con instituciones que protejan y respeten la dignidad de las personas y creen que es una injusticia que estas instituciones limiten o no tomen acciones para que las personas accedan a estos derechos.

Como quinto hallazgo, confirmamos que la inclusión tiene una dimensión relacional; es decir, que pasa ineludiblemente por las relaciones sociales entre las personas y grupos de una sociedad. Para los sujetos esto se entiende como “sentirse parte de algo”. Este es un asunto en que la inclusión es más que la superación de la pobreza, porque no solo se habla en términos de estar “arriba” o “abajo” sino estar “adentro” o “afuera”. Los sujetos de inclusión, en efecto, reclaman que la inclusión pasa por sentirse parte de la sociedad. Lo anterior implica que se reconozca y acepte la diversidad como eje central para

el relacionamiento y transformar comportamientos y actitudes hostiles como la discriminación, la xenofobia, la injusticia, la apatía y el rechazo. Por consiguiente, la inclusión es también el proceso donde se escucha, hay unión, empatía y se superan las barreras de la discriminación.

Un sexto hallazgo de los grupos desarrollados, especialmente con *practitioners* —personas dedicadas por oficio a la inclusión— y expertos, es que la inclusión es un proceso en el que se debe tener en cuenta el entorno: los intereses, las necesidades y la diversidad de poblaciones. Por lo tanto, cabe reconocer las particularidades contextuales que limitan la inclusión de personas en las distintas dimensiones como la económica, política y cultural. No todos los contextos son iguales y algunas de las acciones de inclusión, para ser efectivas, dependen de abordar estas particularidades.

La inclusión tiene una dimensión relacional; es decir, que pasa ineludiblemente por las relaciones sociales entre las personas y grupos de una sociedad

The background of the slide is a topographic map with white contour lines on a dark blue background. The lines represent elevation and are more densely packed in some areas, indicating steeper terrain. The overall pattern is complex and organic, filling the entire frame.

¿Cómo incluir? Grandes dilemas

¿ Cómo incluir? Grandes dilemas

En las reflexiones suscitadas durante los encuentros con *practitioners* y sujetos de inclusión, encontramos relatos comunes relacionados con la forma de incluir a poblaciones vulnerables, pero también otros que responden al contexto de las ciudades priorizadas. Como hemos dicho, la definición de inclusión que propone el documento *¿Qué sabemos de inclusión?* parte del goce efectivo de derechos de poblaciones diversas y sirve como hilo conductor para encuadrar la conversación con los participantes sobre las formas en que se hace posible la inclusión. Para ello, diseñamos preguntas orientadas a guiar la conversación, agrupadas en tres categorías que abordan aspectos como el contexto, las responsabilidades de incluir y los problemas prácticos y dilemas que conllevan los procesos de inclusión:

- 1) ¿Qué se debe tener en cuenta del contexto municipal para hablar de inclusión? ¿Qué no puede faltar para hablar de inclusión en Barranquilla, Cali o Medellín?
- 2) ¿Quién tiene la responsabilidad de incluir? ¿A quiénes se debe incluir?
- 3) ¿Qué dilemas se presentan para diseñar o ejecutar acciones inclusivas?

A continuación, hacemos un recuento de las principales consideraciones de los participantes ante estas preguntas. Recogemos algunos puntos comunes a sujetos de inclusión y *practitioners* en las ciudades de interés, y señalamos las particularidades contextuales de cada territorio que marcan diferencias frente a la lectura sobre las condiciones

para que la inclusión —entendida como goce efectivo de derechos— sea posible.

Practitioners

Para efectos de la investigación, decidimos dedicar especial atención a las miradas de agentes involucrados en implementar y llevar a la práctica procesos de inclusión de grupos vulnerables. Para ello, desde la FIP y la KAS invitamos a sujetos que trabajan en atención a grupos específicos cercanos a las poblaciones priorizadas en el proyecto (mujeres, jóvenes, pospensionados, víctimas, firmantes de los Acuerdos de Paz, migrantes, etc.) en instituciones de diversa naturaleza: organizaciones de la sociedad civil, entidades territoriales del orden municipal y departamental, y agencias de cooperación internacional, entre otros.

Su mirada resulta importante debido a la experticia que tienen en la atención a grupos vulnerables, lo que permite complejizar la reflexión sobre las capacidades institucionales y de articulación para superar las brechas de exclusión. Esto, además, con una mirada crítica que señala con facilidad las limitantes y cuellos de botella para cumplir la misionalidad de las instituciones de las cuales hacen parte.

Una narrativa común que encontramos en las tres ciudades es que la situación de exclusión de grupos vulnerables excede las capacidades de atención requeridas por las instituciones públicas para superar las brechas de acceso a servicios del Estado. Además, se llama constantemente la atención sobre los segmentos de las comunidades que viven con menores condiciones de calidad de vida, ya que en

4. Enfoque de interseccionalidad es una perspectiva que permite conocer la presencia simultánea de dos o más características diferenciales de las personas (pertenencia étnica, género, discapacidad, etapa del ciclo vital, entre otras) que en un contexto histórico, social y cultural determinado incrementan la carga de desigualdad, produciendo experiencias sustantivamente diferentes entre los sujetos (adaptado de Corte Constitucional Sentencia T-141-15).

ellas suelen confluír interseccionalidades⁴ que complejizan las situaciones de exclusión. Ejemplo de ello es la intersección entre la variable género y estatus legal, en donde las mujeres migrantes sufren discriminación no solo por ser migrantes, sino también por su género, lo que agudiza su situación de exclusión.

En esa línea, los *practitioners* de las tres ciudades coinciden en reflexionar sobre la oferta pública de servicios en términos espaciales, señalando que la centralidad de las ofertas institucionales es una limitante que impide el goce de derechos de poblaciones alejadas de los centros de servicios dispuestos. Algo que se considera como otra expresión de la exclusión a la que se someten poblaciones vulnerables, ya que, muchas veces, sus domicilios están lejos de la centralidad. Esto es consecuencia de procesos de urbanización que obedecen a lógicas económicas que marginalizan a los más desfavorecidos en las periferias de las ciudades.

Ante la pregunta sobre las responsabilidades de la inclusión, son claras las coincidencias que señalan al Estado como principal promotor de acciones. Sin embargo, también mencionan a la sociedad, manifestada a partir de entornos como la familia, las instituciones educativas y la interacción en la vida comunitaria. Este argumento tiene correspondencias con las expectativas que se tienen de cada tipo de actor.

Así las cosas, la expectativa de responsabilidad hacia el Estado está segmentada entre lo que pueden hacer las entidades territoriales del orden municipal y departamental —respondiendo a sus capacidades y competencias—, y el alcance que tiene el Gobierno Nacional. En ambos casos, los *practitioners* de las tres ciudades aluden de manera constante a las garantías materiales que deberían suplirse por parte del Estado hacia los ciudadanos. En este apartado vale la pena señalar que, para el caso de Barranquilla, mencionan la importancia de comprender las dinámicas de la región Caribe de

manera interdependiente debido a la estrecha relación que existe entre ciudades capitales de esta zona, que propicia la movilidad de personas y exige esfuerzos institucionales para la inclusión.

Las responsabilidades estatales frente a la inclusión están imbricadas en competencias que se comparten entre diferentes instancias del Estado. Por eso, mencionan la importancia del marco normativo que despliega las acciones afirmativas para cada grupo poblacional, así como las políticas de transversalización de enfoques diferenciales que deben implementarse. En este sentido, reconocen la importancia del control social activo para el cumplimiento normativo requerido por parte de los entes territoriales para la inclusión.

Varias personas y organizaciones resaltaron el papel de otros actores involucrados en las dinámicas de inclusión. En el caso de las responsabilidades individuales, familiares y comunitarias, hacen alusión a los valores que deben promoverse para generar entornos propicios para la inclusión. En Cali, por ejemplo, mencionaron la importancia de intervenir en los entornos protectores para acercarse a las personas diversas desde la comprensión y valoración de la diferencia; en Medellín, por su parte, fueron ampliamente señalados comportamientos normalizados en la vida familiar que son contrarios al respeto por la diversidad. En esta ciudad se señala cómo la cultura hegemónica dificulta la valoración de la otredad debido al arraigo de las normas y valores culturales de sus habitantes y las expectativas por el cumplimiento de estos valores y normas.

En las tres ciudades reconocen que, dadas las limitadas capacidades para entender la complejidad de los problemas sociales, la toma de decisión sobre la priorización de recursos resulta un tema sensible para las comunidades. Esto sucede bajo el entendido de que la priorización de un segmento poblacional implica —o se percibe— con un trade-off, en el cual se dejan de atender poblaciones también vulnera-



bles. Este comentario es recurrente al mencionar la atención a población migrante: los *practitioners* insisten en la importancia de tener en cuenta las comunidades de acogida para evitar despertar xenofobia entre la comunidad receptora debido a la priorización de acciones para migrantes. El asunto se hace particularmente sensible en los migrantes que llegan a contextos donde otras poblaciones también sufren brechas de desigualdad que son desatendidas.

La priorización de acciones afirmativas puede convertirse en un factor de discriminación y prejuicios, en particular hacia la población migrante. En Medellín se mencionaron situaciones de convivencia en barrios con condiciones precarias de calidad de vida, donde las dinámicas sociales generan discriminaciones diferenciadas ante la presencia de migrantes en los barrios. A ellos, precisamente, se les endilgan responsabilidades derivadas de situaciones de inseguridad o convivencia, que se dan a partir de prejuicios. Esto, además, en un contexto donde el uso y reclutamiento de migrantes en bandas delin cuenciales se hace frecuente como una alternativa de acceso a medios de vida de una población con amplias limitaciones para acceder al empleo.

La situación de Medellín contrasta con lo que expresan los participantes de Cali y Barranquilla. En ambas ciudades hay menciones sobre los flujos migratorios que históricamente han permeado su vida social. Para el caso de Barranquilla, aluden a la constitución de su identidad cultural influenciada por la llegada de árabes en la primera mitad del siglo XX y el constante influjo de migrantes en la zona, entre los cuales ha sido recurrente la presencia de personas de origen venezolano. Para el caso de Cali, mencionan las migraciones de indígenas y pueblos afrodescendientes que se han asentado en la ciudad desde el Pacífico colombiano. En ambos lugares perciben que estos influjos migratorios contribuyen a la coexistencia entre grupos vulnerables y poblaciones diversas. Algo que llama la aten-

ción ya que, en números netos, históricamente Medellín ha albergado un mayor número de víctimas y excombatientes, pero esta influencia no se percibe de la misma manera como sucede en las otras dos ciudades de referencia. En cambio, se habla de una cultura hegemónica que es adversa al reconocimiento de la diversidad como un valor a resaltar.

La focalización de grupos vulnerables se reconoce como uno de los principales retos que tienen los *practitioners* en la atención a estas personas. A los implementadores públicos o de la sociedad civil les resulta complejo identificar con claridad las necesidades individuales por persona o grupo familiar, y muchas veces no hay registros de ayudas entregadas o acciones afirmativas en las cuales las personas son beneficiarias. Esto es un reto de articulación ya que esta identificación permite la complementariedad de acciones para cerrar brechas y evita la duplicidad de acciones institucionales, que es contraria al principio de eficiencia con el cual debe priorizarse la acción afirmativa. En esa línea, en Barranquilla es recurrente el llamado de atención sobre la importancia de identificar con precisión las necesidades de las poblaciones: la acción afirmativa puede convertirse en un incentivo para que las personas perciban beneficios que desincentiven superar su condición de vulnerabilidad.

En las tres ciudades se menciona la importancia de articular esfuerzos con el sector empresarial local para que el desarrollo territorial sea de carácter inclusivo. Las organizaciones que se dedican a la inclusión resaltan también la importancia del contexto económico como barrera para la inclusión de las personas vulnerables. El acceso a empleos formales suele ser la principal fuente de manutención de estas personas y sus familias, y en ese sentido, tener un empleo formal hace posible el consumo de bienes y servicios. Es decir, el acceso a empleo formal no solo importa porque permite la inclusión laboral, sino que es un vehículo a través del cual las personas y colec-

tivos vulnerables pueden acceder a otros derechos. Por eso, reclaman, entonces, un rol activo por parte del sector empresarial para involucrarse en acciones articuladas hacia la inclusión.

Sujetos de inclusión

En las tres ciudades, convocamos principalmente a tres grupos históricamente excluidos del goce efectivo de derechos de interés para la construcción de paz: 1) Víctimas del conflicto armado colombiano; 2) Firmantes de los Acuerdos de Paz; y 3) Población migrante de origen venezolano. Desde una mirada transversal que explora cómo las vulnerabilidades se profundizan, prestamos atención al enfoque de género con foco en las mujeres (es decir cómo la situación de las mujeres víctimas, firmantes y migrantes se agrava por ser mujeres), y al enfoque etario con interés en jóvenes. También hicieron parte de los diálogos otros tipos de actores como personas con discapacidad y personas con identidades sexuales diversas.

Una diferencia esencial entre los sujetos de inclusión y *practitioners* se encuentra en que los primeros les dan mayor valoración a la dimensión relacional (cómo se relacionan con las otras personas) a la hora de definir cómo se experimenta la exclusión. En general, en las tres ciudades se conviene sobre la importancia de trabajar las narrativas que son contrarias a la inclusión para convertirlas en imaginarios donde se valore la diversidad y la diferencia como parte del capital social. Además, se señala cómo la familia y los entornos educativos son el primer escenario en el que se aprenden las lógicas de exclusión; por esa razón, urgen acciones en estos entornos para promover imaginarios de convivencia que sean propicios para la inclusión. Para las poblaciones vulnerables que participaron en los encuentros, la responsabilidad frente a las acciones para la inclusión es amplia. Con respecto a la inclusión social expresada en la capacidad de relacionarse con las otras personas (dimensión

relacional), en las tres ciudades se menciona que esta responsabilidad recae en todas las personas. Desde este punto de vista de las relaciones sociales, el llamado a adoptar actitudes como la no estigmatización, lo cual implica a la sociedad en su conjunto. Incluso, las poblaciones vulnerables que participaron de los espacios insisten en que el Estado tiene una responsabilidad. Para ellas, es importante que las autoridades promuevan valores que contribuyan a la coexistencia pacífica y no fomenten la discriminación. No obstante, las poblaciones vulnerables mencionan que la inclusión pasa también por la garantía material de derechos. Es decir, sin duda la no discriminación y la aceptación de los otros (dimensión social) es crítica, pero la dimensión material también lo es.

También fueron mencionados, de manera recurrente, los asuntos relacionados con la participación en la toma de decisiones, que ocupa significativamente más menciones entre sujetos de inclusión que en los *practitioners*. Se llama la atención sobre la importancia de incluir a las poblaciones objetivo de estas políticas en el diseño de acciones afirmativas con el fin de garantizar el conocimiento y apropiación de las oportunidades para las personas vulnerables.

En el caso de los talleres con sujetos de inclusión se incluyó una actividad en la cual se dividía el total de asistentes en grupos de trabajo para, con fichas LEGO®, diseñar una ciudad que se considerara inclusiva. Luego se ponían en común las elaboraciones de cada equipo, indagando por las reflexiones que les hicieron llegar al diseño final. Este ejercicio permitió poner en palabras los imaginarios de una sociedad inclusiva ideal y, a su vez, propiciar la conversación sobre la inclusión en la ciudad en términos espaciales (es decir, cómo transformar espacios excluyentes en entornos inclusivos).

También se resaltan menciones sobre la inclusión financiera como un eslabón importante para mejorar

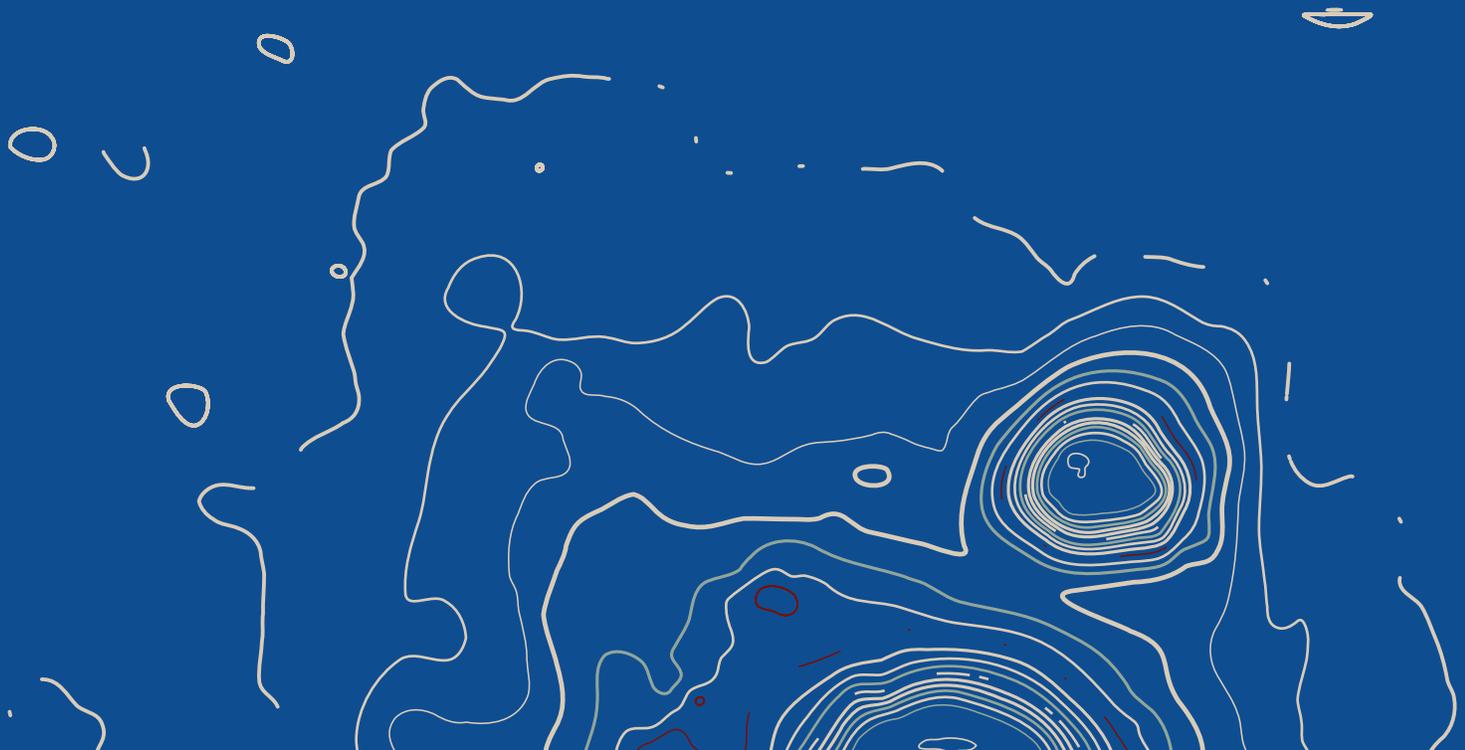


la calidad de vida de las personas. Son recurrentes las menciones al acceso a crédito y la necesidad de flexibilizar las condiciones para acceder a servicios financieros por parte de poblaciones vulnerables y, en particular, las barreras de entrada que tiene la población migrante irregular para este tipo de servicios.

En ese ejercicio también se recurrió a la simbología para representar cómo los valores comunitarios que promuevan entornos inclusivos son necesarios para la vida en la ciudad. En particular se aludió a problemas como la xenofobia o el rechazo a los firmantes de Acuerdos de Paz (principalmente en Medellín), los prejuicios hacia las mujeres (particularmente en Barranquilla), y las expresiones de racismo y clasismo que se presentan en la sociedad (en Cali, en particular).

Son recurrentes las menciones al acceso a crédito y la necesidad de flexibilizar las condiciones para acceder a servicios financieros por parte de poblaciones vulnerables

Lecciones y recomendaciones sobre las visiones territoriales



Lecciones y recomendaciones sobre las visiones territoriales

La recopilación de nociones de diferentes actores con respecto a la inclusión permitió profundizar las reflexiones sobre el concepto y los retos que se asumen como sociedad para cerrar brechas de inequidad entre poblaciones históricamente marginalizadas del goce efectivo de derechos. El ejercicio aquí informado da cuenta de visiones polifónicas que alimentan, desde la experiencia individual de los asistentes, la mirada teórica que se expone en el documento de la FIP y la KAS “¿Qué es inclusión?”

Los actores que participaron de estos diálogos, reconocen la inclusión como una acción intencionada para transformar los patrones de exclusión estructurales de una sociedad. Es, por tanto, una agenda pública presente entre los diferentes grupos que habitan en un territorio para resolver sus problemas materiales (el acceso y goce efectivo de derechos), relacionales (cómo se relacionan las personas y colectivos), e ideacionales (prejuicios e imaginarios).

Vale la pena señalar la importancia de las lecturas contextuales para delimitar las problemáticas asociadas a la inclusión. Desde la voz de los sujetos de inclusión, es evidente que los asuntos relacionales e ideacionales asociados a prejuicios y estereotipos frente a las poblaciones diversas es la primera dificultad para superar las brechas de inequidad. En ese sentido, además, se insiste en la importancia de promover valores que sean compatibles con la inclusión, como el reconocimiento y valoración de la diversidad, el respeto y la tolerancia, entre otros. Se llama la atención sobre la importancia de abordar los imaginarios culturales que habilitan o dificultan la inclusión de grupos vulnerables.

La transversalización de enfoques diferenciales implica el diseño de acciones afirmativas que favorecen a los sujetos de inclusión por encima del resto

de la población con el fin de cerrar brechas de inequidad. Esta situación se convierte en un dilema frente a la asignación de recursos para determinados grupos poblacionales debido a las amplias dificultades que tiene el Estado colombiano para proveer bienes y servicios al conjunto de la población. En este sentido, se hace relevante la discusión sobre las formas en las que se asigna la priorización de acciones afirmativas para que esto no se convierta en una acción con daño.

Entre las dimensiones mencionadas por *practitioners* y sujetos de inclusión se insiste en la importancia de la participación de actores representativos en el diseño y ejecución de políticas para la inclusión. Eso permite la discusión sobre la pertinencia de las acciones afirmativas a partir de la experiencia individual de los sujetos de estas priorizaciones. Además, se abre la conversación sobre las dinámicas contextuales que pueden ser contrarias a una correcta focalización o, también, la perversión de las acciones afirmativas en incentivos para no superar las brechas de desigualdad. En ese sentido, se llama la atención sobre la necesidad de diseñar acciones que tiendan al bienestar de toda la sociedad, evitando la discriminación (así sea en sentido positivo) de poblaciones vulnerables. La clave, como se dijo en el encuentro de *practitioners* en Cali, es “no dejar a nadie atrás”.

Las posibilidades contextuales de la acción afirmativa dependen de las capacidades institucionales para ello. En esa medida, despuntan reflexiones sobre el diseño institucional que debe adaptarse a las necesidades específicas de los sujetos de inclusión, y realizar esfuerzos decididos hacia la descentralización de su oferta de servicios para garantizar el goce de derechos de personas que se encuentran alejadas de los puntos donde se concentran los servicios del Estado. Se reconocen, además, las limitadas capacidades de los entes territoriales para garantizar el acceso pleno a derechos de todos los ciudadanos. En esa medida, se coincide en reflexionar sobre la

importancia del involucramiento empresarial estratégico que habilite el acceso de más personas a empleos formales y cadenas de valor que permita a las personas el acceso a medios de vida. Ello será objeto de posteriores reflexiones en esta agenda de trabajo de la FIP y la KAS.

Identificamos algunas recomendaciones para personas y organizaciones que trabajan en la inclusión de población vulnerable, como algunas dirigidas a los propios sujetos.

Para las autoridades

- Adoptar una agenda amplia que aborde las necesidades primordiales (salud, educación, vivienda digna) de las distintas poblaciones de interés, puede ayudar a prevenir que la inclusión de una población objetivo implique la exclusión de otra. El objetivo debe ser que transformar los entornos que reproducen lógicas de exclusión permita, paulatinamente, la inclusión de quienes los habitan. Aunque lo anterior es un objetivo de largo plazo, vale la pena revisar cómo las intervenciones están contribuyendo con la transformación de los entornos.

- Reconociendo que los recursos son limitados, se requiere, además, que la focalización de beneficiarios de acciones afirmativas sea más transparente para justificar los desequilibrios (que benefician a una población sobre la otra) en las acciones institucionales dirigidas a la inclusión.

- Aunque el sector empresarial tiene un papel importante que jugar en la inclusión —particularmente socioeconómica—, las autoridades tienen un mandato. Es su responsabilidad diseñar políticas y estrategias e implementar recursos y acciones que les permitan a las dis-

tintas poblaciones que experimentan lógicas de exclusión gozar sus derechos de manera plena y efectiva. Aunque otros actores estratégicos en el desarrollo inclusivo deben participar de manera activa para este propósito, se requiere del liderazgo activo de las autoridades para convocar acciones societales tendientes a la inclusión.

- El contexto importa. Es necesario trabajar con el entorno de inclusión ya que la inclusión no solo depende del sujeto, sino también de lo que lo rodea. La inclusión es bidireccional: es necesario transformar el entorno social para lograr la sostenibilidad de procesos de inclusión de manera orgánica; es decir, que no dependan de las acciones afirmativas de manera permanente.

- Se requiere la descentralización de servicios para lograr el goce efectivo de derechos de las poblaciones vulnerables. Esto tiene un condicionamiento territorial debido a las densidades de poblaciones vulnerables en las ciudades, para las cuales las administraciones locales deben priorizar acciones focalizadas.

Para las organizaciones de la sociedad civil y las agencias de cooperación

- Aunque las agendas de trabajo y los recursos escasos obligan a priorizar una población, vale la pena revisar la manera como la focalización impacta a otras poblaciones sensibles y a las mismas comunidades de acogida.

- Una de las principales funciones de las organizaciones de la sociedad civil y de las agencias de cooperación internacional debe ser la de servir de puente entre los sujetos de inclusión y quienes inciden de manera directa en la toma de decisiones (como autoridades y em-



presas), que cumplen un papel central en materializar las posibilidades de inclusión.

- Es importante articular la oferta para evitar la duplicidad de acciones institucionales y, por el contrario, implementar acciones complementarias que maximicen los beneficios de la intervención en un grupo determinado.

Para los sujetos de inclusión

- Es importante generar sinergias entre procesos organizativos de la sociedad civil que permitan evidenciar problemas públicos comunes a los diferentes grupos poblacionales vulnerables. También abordar la inclusión de manera integral desde un enfoque sistémico que trascienda las acciones afirmativas y permita diseñar soluciones de goce efectivo de derechos más generales.

- Se debe promover la conversación sobre imaginarios culturales que son habilitantes o inhibidores de la inclusión de personas diversas. Las organizaciones de la sociedad civil tienen la oportunidad de visibilizar la importancia de cambio de narrativas para avanzar en la valoración de la diversidad y los valores culturales que propician la inclusión.

- Aunque la responsabilidad de superar las barreras que impone el entorno no deben recaer sobre las poblaciones vulnerables, esto implica que los sujetos de inclusión estén desprovistos de responsabilidad para ser agentes de su propio cambio y buscar activamente oportunidades e, incluso, aprovecharlas.

Se debe promover la conversación sobre imaginarios culturales que son habilitantes o inhibidores de la inclusión de personas diversas

