

Las fuentes del diagnóstico: El Sistema de Indicadores de Inclusión Social Actualizado, SIISAS

Los anteriores diagnósticos fueron parte de un esfuerzo mayor de la Administración 2008-2011 por contar con un sistema de indicadores de inclusión social que permitiese monitorear, de la manera más amplia, completa y verídica posible, el estado de la realidad económica, política y cultural enfrentada por las poblaciones vulnerables de Santiago de Cali. Así pensado, este sistema debería facilitar, mejor que cualquier otro, una planeación acertada y eficaz de políticas públicas orientadas a la disminución de la exclusión social, así como al debilitamiento de los factores de vulnerabilidad de las poblaciones más pobres y marginadas de la ciudad. Con estos objetivos en mente, la Asesoría de Inclusión Social dio vida, en 2008, al Sistema de Indicadores de Inclusión Social Actualizado, SIISAS, un complejo sistema de información cuyas características le convertirían en el instrumento más propicio para planear, orientar y evaluar las distintas políticas sociales de la Administración en curso.

Tres circunstancias estructurales, relacionadas con la política pública social y el manejo de la inversión pública, motivaron el diseño y la creación del SIISAS. En primer lugar, la ausencia de un sistema de información, actualizado y permanente, que permitiera a la Administración Municipal diagnosticar adecuadamente las condiciones de vida de la población en términos sociales, económicos, culturales y políticos. En segundo lugar, la inexistencia de un sistema de planificación municipal capaz de integrar, entorno suyo, las distintas acciones emprendidas por cada una de las dependencias e instituciones de la Administración. Y, finalmente, la arraigada costumbre, en materia de inversión social, de priorizar los recursos económicos desde la perspectiva de atención a grupos poblacionales con políticas sectorizadas, lo cual no hacía más que atomizar la inversión e incrementar las brechas entre los diferentes sectores (Ibíd., 43).

La Asesoría de Inclusión Social Diseñó el SIISAS pensando en tres metas fundamentales, estrechamente relacionadas con tales problemáticas. La primera fue ofrecer al gobierno, a las entidades no gubernamentales y a la ciudadanía en general, un sistema de información completa, detallada y en

permanente actualización sobre las características socioeconómicas, sociopolíticas y socioculturales de diversos sectores y grupos de la población caleña, especialmente de sus comunidades más pobres y vulnerables. La segunda, facilitar la construcción de un programa de planificación municipal capaz de integrar, coordinar y orientar los distintos esfuerzos que, en materia de inversión social, se estaban haciendo desde las distintas dependencias municipales; todo ello con el fin de unificar esfuerzos frente a problemáticas como la exclusión y la vulnerabilidad de ciertas poblaciones y comunidades de la ciudad. Y la última, contrarrestar la tradicional fragmentación de la inversión social, sentando las bases y los diagnósticos necesarios para el diseño de una gran política pública en la que converjan todas las demás políticas sociales.

Orientado por tales propósitos, el SIISAS vio la luz como una apuesta creativa y pionera en la medición del estado de indicadores de inclusión social. Pionera, por representar un esfuerzo sin precedentes frente a la medición del fenómeno de la inclusión-exclusión en contextos como el de nuestra ciudad, caracterizados por una gran diversidad, unos altos niveles de mestizaje y unos fuertes problemas de exclusión, marginalidad, desigualdad y vulnerabilidad social. Y creativa, por apuntar hacia un diagnóstico mucho más rico y complejo que el habitualmente ofrecido por otros sistemas de información social y poblacional.

La anterior característica del SIISAS merece ser descrita con mayor detenimiento, a fin de destacar sus principales atributos, fortalezas y ventajas. En tanto herramienta de información, el SIISAS se propone como un complemento a sistemas como el del SISBEN, a los que aporta tanto la medición de nuevas variables, como la ampliación de los horizontes posibles del diagnóstico social. Corrientemente empleado como guía para la planeación de políticas públicas de inversión social, el SISBEN tiende a enfocarse solamente en la medición de aspectos materiales. Esto supone una gran desventaja, pues limita el alcance de las inversiones municipales a los problemas meramente económicos de las poblaciones, cuya vulnerabilidad –como ya se sabe– trasciende la dimensión socioeconómica. En este sentido, el SIISAS tiene la ventaja de agregar, a la habitual mirada sobre lo económico y lo material, la consideración de dos nuevas variables que permiten captar, con mayor precisión, la complejidad del fenómeno de la inclusión-exclusión: una variable sociocultural, por un lado, y una sociopolítica, por otro. Se trata, pues, de una apuesta en tres claves que permite contar con diagnósticos más ricos y acordes con la realidad

El SIISAS nació como una apuesta creativa y pionera en la medición de indicadores de inclusión social.

de las poblaciones bajo estudio. Una apuesta que apunta a inspirar y orientar políticas de inversión social menos limitadas, menos especulativas y mejor sustentadas en las expectativas y necesidades de la comunidad.

Adicionar dimensiones de estudio significa, también, ampliar el panorama de variables susceptibles de ser medidas. Al respecto, el SIISAS agrega a la caracterización sociodemográfica de las poblaciones vulnerables variables como la situación de desplazamiento o, más importante aún, la clasificación étnico-racial, bajo la idea de que, en la sociedad colombiana en general y particularmente en la ciudad de Cali, las diferencias étnico-raciales son un factor central que genera desigualdades sociales (Ibíd., 61). Igualmente, centra su mirada sobre aspectos habitualmente pasados por alto por otros sistemas de información, como por ejemplo las formas y las ofertas de las organizaciones y asociaciones comunitarias existentes en las diferentes zonas de la ciudad. Esta clase de asuntos resulta vital para la comprensión de la –escasamente conocida y considerada– faceta política del problema de la inclusión-exclusión, y como tal obliga a recordar que la participación social y política de las personas, la pertenencia a organizaciones sociales y comunitarias, o la confianza y la cooperación generada entre vecinos, son elementos claves que pueden tanto acentuar como aminorar las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de las personas, y por tanto deben ser tenidos en cuenta al momento de tomar decisiones políticas orientadas a la superación de la pobreza y al fortalecimiento de la inclusión social (Alcaldía y Aguirre, 2010, sin página).

Algo similar ocurre con las percepciones que la misma población vulnerable tiene sobre la experiencia de la exclusión, la marginalidad y la desigualdad. Se trata de un tema que, si bien ha sido poco atendido por otras herramientas de medición, juega un papel central en el caso del SIISAS, cuyo valor y originalidad como sistema de información se debe, en gran medida, a las luces que logra arrojar a este respecto.

En efecto, una de las principales fortalezas de este sistema yace en su posibilidad de reconocimiento de la voz de las personas, concentrando su atención en las percepciones, miradas, sentires, sueños y esperanzas de cada individuo, así como en las distintas valoraciones y representaciones que los sujetos hacen de su entorno (Ibíd.). Esta clase de percepciones son fundamentales para dar cuenta de aspectos como la confianza experimentada por los hogares en su entorno inmediato; el espíritu de colaboración que opera en cada territorio; las disposiciones existentes hacia la acción colectiva; o el estado de la relación sociedad civil-gobierno, entre muchas otras posibilidades.

Incluir las percepciones, valoraciones y sentimientos de los individuos como parte de los indicadores de inclusión social, no sólo es valioso por el potencial informativo que en ellas reside. Reparar en aspectos

El SIISAS constituye un valioso instrumento de diálogo entre las comunidades vulnerables.

como estos tiene, además, la gran ventaja de dar visibilidad, ante la opinión pública y la agenda política de la ciudad, los sentires, imaginarios, anhelos y sueños de estas personas, permitiendo así que sus voces sean escuchadas y sus necesidades atendidas (Ibíd.). Por lo demás, al indagar por las problemáticas sociales desde la voz y perspectiva de cada individuo, el SIISAS puede lograr un mayor acercamiento a la realidad y cotidianidad de los habitantes de la ciudad, lo cual permite que aquellas respuestas provenientes de las políticas públicas sean flexibles, y estén en consonancia con la realidad de las circunstancias que se pretenden enfrentar.

Las implicaciones de lo anterior sobre el plano de las políticas públicas son de primera importancia. Estas políticas deben ser consecuentes con la realidad sentida por los ciudadanos, y por tanto se espera que su formulación esté basada más en la evidencia de los datos que en la intuición. En este sentido, el SIISAS, con su información confiable, oportuna y de calidad, ha sido un soporte invaluable para quienes formulan políticas y toman decisiones, así como para los evaluadores y beneficiarios de las mismas. Por otra parte, sus datos e indicadores favorecen el desarrollo de un adecuado sentido de la planeación y la inversión social. Gracias a su multiplicidad de miradas, el SIISAS facilita la definición de prioridades, la identificación precisa de problemas concretos, así como la intervención efectiva y eficiente sobre problemáticas específicas en entornos sociales y físicos bien delimitados. Como guía para una política de inclusión social, este sistema ha permitido identificar territorios de la ciudad en los que los procesos y mecanismos de inclusión se expresan con mayor fuerza, dando lugar entre otras cosas a la identificación de hogares, sectores y comunidades con los que deben llevarse a cabo programas específicos orientados a la disminución de sus condiciones de exclusión (Ibíd.).

Visto así, el SIISAS constituye un valioso instrumento de diálogo entre las comunidades vulnerables, la ciudadanía caleña y la Administración Municipal. La idea de diálogo remite a un ejercicio tanto de constante actualización como de permanente retroalimentación, aspecto que constituye otra de las grandes fortalezas de esta herramienta. El SIISAS concibe a la comunidad más que como una simple fuente de información, asumiéndola como parte fundamental de los procesos de planeación de políticas públicas. Aquí, las personas aparecen al mismo tiempo como sujeto y objeto de la información levantada, y por tanto de la construcción de la política social. De un lado, la comunidad brinda información al SIISAS y, en este sentido, hace posible la construcción de indicadores sociales para la intervención y la planeación. De otro lado, el SIISAS permite que la comunidad, no sólo se beneficie de intervenciones adecuadamente orientadas, sino también pueda nutrirse de la información previamente brindada, ahora transformada en indicadores de inclusión social que les permiten establecer rutas pertinentes para la toma de decisiones, la planificación, la identificación y priorización de necesidades, la participación responsable y la construcción de propuestas ante la administración pública (Alcaldía, 2009, 43-44).

El SIISAS como instrumento de diagnóstico. Fases, contenidos y dimensiones

Una de las primeras y más importantes fuentes de información del SIISAS estuvo constituida por las dos encuestas diseñadas y aplicadas por la Asesoría de Inclusión Social entre 2008 y 2009, y sobre las cuales se basó el diagnóstico de los tres apartados previos. La encuesta de 2008, realizada entre los meses

de octubre y diciembre, cobijó a 4.446 hogares en nueve barrios. La segunda, efectuada a lo largo de 2009, cubrió 12.430 hogares identificados como nivel I y II del SISBEN. Para el año 2010, cerca de 16 mil hogares de la ciudad habían entrado ya en contacto con los instrumentos de medición del SIISAS, en conformidad con sus premisas de cobertura y actualización.

Como se ha mostrado en páginas anteriores, el SIISAS fue organizado sobre la base de tres grandes dimensiones, cada una con sus propios capítulos y variables. La primera es la dimensión socioeconómica, formada por tres ejes primordiales. Uno de ellos es la “caracterización del hogar”, donde se indaga por las condiciones de hacinamiento, el auto-reconocimiento étnico-racial del hogar, la actividad económica, la asistencia a un centro educativo y el estado civil. Otro se denomina “economía y prospectiva de inclusión”, y recoge información sobre el no consumo de alimentos por falta de dinero, los ingresos mensuales del hogar, el acceso al crédito, la utilización del mismo y la propiedad de vivienda. El último, por su parte, es el de “visibilización de la oferta de servicios”, y está interesado en el acceso de los hogares a los servicios públicos, la restricción o negación del servicio, así como en la calidad del mismo.

La segunda dimensión, la sociocultural, está compuesta por tres capítulos cuyas variables fueron parcialmente comentadas páginas atrás. El primero de los capítulos se denomina “valores de reciprocidad y convivencia”, e indaga por los aportes individuales a proyectos colectivos, la confianza entre vecinos, el espíritu de colaboración, la existencia de redes de apoyo y los sistemas de valores. Le sigue la “percepción y prácticas de convivencia”, interesada en acercarse a las formas de resolución de conflictos en el hogar y en el barrio, así como en la vivencia de hechos de violencia en hogares y entornos barriales. Finalmente, se encuentra la “participación en actividades culturales, recreativas y deportivas”, que tiene por objeto captar el desarrollo de estas actividades en el barrio, la participación de los hogares en las mismas, y los aportes de éstas a la convivencia del barrio.

Por último, la dimensión sociopolítica gira en torno a los ejes de “percepción de exclusión”, “organizaciones” y “participación”. El primero se pregunta por la percepción de los hogares sobre las causas de exclusión, las características personales que causan conflictos, el trato a personas afrodescendientes o indígenas, y el trato a personas sexualmente diversas. El segundo, lo hace por la pertenencia a organizaciones, la participación de los hogares en las mismas, y la incidencia de éstas en la convivencia. El último, por su parte, estima la frecuencia de las reuniones de vecinos para la discusión de problemas comunes, los mecanismos y prácticas en que se concreta la relación comunidad-gobierno, la iniciativa frente a las acciones colectivas y la participación política de los hogares.

La utilidad del SIISAS. Usos potenciales y experiencias en intervención social

Dada la variedad de dimensiones y variables que comprende, no es de extrañar que el SIISAS se haya consolidado en el municipio como una de las fuentes de información más importantes en materia de indicadores sociales. La complejidad de sus datos ha hecho posible el adelanto, desde 2008, de un minucioso proceso de diagnóstico, evaluación y monitoreo del fenómeno de la exclusión social en Cali,

brindando información adecuada, oportuna, confiable y actualizada a los distintos responsables de programas sociales. La naturaleza de sus datos, sumada a sus ventajas como sistema de información, han facilitado la priorización y la distribución de los recursos, el control social y técnico, así como la planificación por parte de las diferentes secretarías del gobierno local (Alcaldía y Aguirre, 2010, sin página).

Las mediciones y datos del SIISAS han brindado un soporte oportuno a gran variedad de proyectos y programas, relacionados con problemáticas sociales y urbanas de distinto tipo. Sus indicadores han sido de utilidad en la planeación de diversas políticas públicas, en la organización de proyectos de renovación urbana, en el cumplimiento de órdenes de las altas cortes y, por supuesto, en la construcción de programas de protección a diferentes grupos poblacionales en situación de vulnerabilidad –desplazados, discapacitados y comunidades LGTBI, entre otros- (Ibíd.). Distintos grupos poblacionales, entre ellos afrodescendientes, indígenas, adultos mayores y población en contexto de diversidad sexual, se han visto beneficiados por políticas sociales diseñadas sobre la base de aquello que cada uno de sus individuos siente, piensa y percibe, y por ende pensadas para responder más acertadamente a aquellas problemáticas que más los afectan.

Varias experiencias, asociadas con procesos de inclusión social en la ciudad, confirman lo anterior. Por ejemplo, en relación con un tema fundamental para el desarrollo de una ciudad incluyente, como lo es la dignificación de las condiciones de vida para las mujeres, el SIISAS ha ofrecido los elementos necesarios para el seguimiento y la evaluación de la implementación de la Política Pública de Mujeres en Santiago de Cali, garantizando de paso “que las acciones afirmativas para la equidad de género reconozcan su voz y se orienten desde el enfoque de inclusión social” (Ibíd.). Igualmente, gracias a sus datos fue posible dar cumplimiento a lo dispuesto por la Corte Constitucional en su sentencia T291, en la que se ordenó la caracterización de las condiciones de vulnerabilidad social a las que estaba expuesta la población recicladora de la ciudad. Esta tarea se llevó a cabo en 2009 con el apoyo del Plan de Gestión Integral de Residuos Sólidos y permitió, entre otras cosas, la identificación del número de niños y niñas de esta población que se encontraban por fuera del sistema educativo, junto con la caracterización de sus condiciones y requerimientos para acceder al mismo. Resultado de ello fue una acción inmediata de la Secretaría de Educación Municipal para la vinculación al sistema educativo de los hijos de los recicladores caleños (Ibíd.).

Del mismo modo, el SIISAS ha prestado una ayuda invaluable a planes urbanísticos como el de “Ciudad Paraíso”, proporcionando la información necesaria para la caracterización de los habitantes de las manzanas donde se realizará el proyecto. Gracias a sus datos, La Empresa Municipal de Renovación Urbana, EMRU, de la mano de sus profesionales en intervención social, logró acceder a información adecuada y confiable sobre los factores de exclusión social en la población del sector. Esta sería empleada para generar iniciativas de orden interinstitucional e intersectorial, destinadas a impactar de manera efectiva aquellas prácticas y procesos que, en dicho entorno, alimentaban la precariedad de oportunidades, capacidades y libertades, dificultando el establecimiento de interacciones sociales constructivas (Ibíd.).