

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

## El desafío de la ciudadanía social

La aplicación de los Desc en Colombia y  
la implementación de metodologías de  
medición y valoración de los mismos



Libertad y Orden  
Vicepresidencia  
de la República



Observatorio del  
Programa Presidencial  
de Derechos Humanos  
y DIH

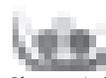
# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

## El desafío de la ciudadanía social

La aplicación de los Desc en Colombia y  
la implementación de metodologías de  
medición y valoración de los mismos



Libertad y Orden  
Vicepresidencia  
de la República



Observatorio del  
Programa Presidencial  
de Derechos Humanos  
y DIH

# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

## El desafío de la ciudadanía social

La aplicación de los Desc en Colombia y  
la implementación de metodologías de  
medición y valoración de los mismos

Francisco Santos Calderón  
Vicepresidente de la República

Carlos Franco  
Director  
Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH  
Vicepresidencia de la República

Tomás Concha Sáenz  
Coordinador Área de Políticas  
Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH  
Vicepresidencia de la República

Anne-Sylvie Linder  
Coordinadora del Observatorio de DH y DIH  
Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH

Oscar Useche Aldana  
Investigador principal

Rosa María Martínez Bolívar  
Asistente de investigación

Anne-Sylvie Linder  
Viviana Bolívar Bautista  
Coordinación editorial  
Observatorio de Derechos Humanos y DIH  
Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH

Fotografía Carátula cortesía  
Ministerio de la Protección Social  
Oficina de comunicaciones

Diseño artes e impresión  
Impresol Ediciones Ltda.  
[www.impresolediciones.com](http://www.impresolediciones.com)

ISBN 978-958-9438-15-2

Distribución gratuita, está permitida la reproducción total o parcial del  
texto, citando la fuente.

[www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/](http://www.derechoshumanos.gov.co/observatorio/)

[obsdhdh@presidencia.gov.co](mailto:obsdhdh@presidencia.gov.co)

Calle 7 No.6-54 Bogotá

Impreso en Bogotá, Colombia, Enero de 2009.



---

# Contenido

Presentación \_\_\_\_\_ 5

Introducción \_\_\_\_\_ 7

## 1

Conceptos fundamentales \_\_\_\_\_ 15

- 1.1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde la filosofía política de los derechos humanos \_\_\_\_\_ 15
- 1.2. La ciudadanía social como ciudadanía de derechos y capacidades públicas \_\_\_\_\_ 17
- 1.3. Para una definición de los Desc \_\_\_\_\_ 21
  - 1.3.1 Los Desc como obligación jurídica constitucional e internacional \_\_\_\_\_ 24
- 1.4. El Estado Social de Derecho y los Desc \_\_\_\_\_ 25

## 2

Una mirada a los Desc desde la perspectiva jurídica \_\_\_\_\_ 29

- 2.1. Justiciabilidad y ponderación los Desc \_\_\_\_\_ 31
- 2.2. Universalidad y universalización de las prestaciones en materia de Desc \_\_\_\_\_ 38
- 2.3. Alcances y límites del carácter progresivo de los Desc \_\_\_\_\_ 40

## 3

El desarrollo económico y social como soporte de la ciudadanía social y los derechos económicos, sociales y culturales \_\_\_\_\_ 45

- 3.1. Los ciclos de corta duración en la economía latinoamericana \_\_\_\_\_ 46
- 3.2. La densidad de la crisis financiera internacional y su impacto en América Latina \_\_\_\_\_ 52
- 3.3. América Latina debe prepararse para enfrentar las secuelas de la crisis \_\_\_\_\_ 57
- 3.4. La economía colombiana y los efectos de la crisis mundial \_\_\_\_\_ 62
  - 3.4.1. Señales de cierre del ciclo de auge en el crecimiento económico colombiano \_\_\_\_\_ 66
- 3.5. Evolución de la pobreza en contextos de crisis \_\_\_\_\_ 70
- 3.6. Indicadores de pobreza, bienestar y calidad de vida \_\_\_\_\_ 75
  - 3.6.1. Los indicadores para medir la pobreza \_\_\_\_\_ 75
  - 3.6.2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) \_\_\_\_\_ 76
  - 3.6.3. El Índice de Línea de Pobreza \_\_\_\_\_ 79
    - 3.6.3.1. Pobreza e Indigencia en América Latina \_\_\_\_\_ 81
    - 3.6.3.2. La pobreza por ingresos en Colombia \_\_\_\_\_ 84
  - 3.6.4. Índice de Gini o de distribución del ingreso \_\_\_\_\_ 92
  - 3.6.5. El Índice de condiciones de vida \_\_\_\_\_ 96

3.6.6. Índice de Desarrollo Humano _____	103
3.6.7. Índice de Desarrollo de Género (IDG) _____	114
3.6.8. El índice de pobreza humana _____	117

## 4

### Los Desc y la orientación de las políticas públicas 119

4.1. Implicaciones del Gasto Social en Colombia _____	123
4.2. Elementos para un Análisis del Gasto Social en Colombia _____	127
4.3. Las estrategias recientes del Estado colombiano contra la pobreza y la desigualdad _____	129

## 5

### La construcción de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (Desc) 139

5.1. Los indicadores Desc como parte del dispositivo de indicadores de Derechos Humanos	140
5.2. ¿Qué califican los indicadores Desc? _____	142
5.3. La pertinencia de los indicadores de desarrollo humano en la medición de los Desc _____	144
5.4. Indicadores Desc y cumplimiento de una adecuada progresividad _____	147
5.5. Los indicadores Desc en la medición de la restauración de los derechos vulnerados _____	148
5.6. Indicadores Desc y garantía de acceso seguro a los derechos _____	150
5.7. Los Desc en la dimensión local _____	151
5.8. Hacia un cuadro de mando integral de un sistema de indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales _____	153
5.8.1. Matriz integrada de indicadores Desc con intervención de indicadores de referencia _____	154
5.8.2. Una propuesta para la construcción de indicadores de seguimiento de los Desc en Colombia _____	156



## **Presentación**

El presente documento es un esfuerzo por contribuir a la construcción de un enfoque conceptual y aportar al debate sobre los contextos en los cuales se desenvuelve el proceso de realización de los derechos económicos, sociales y culturales (Desc) en Colombia. Se busca además plantear una perspectiva metodológica para la creación de un sistema de información, a partir del análisis de variables e indicadores pertinentes y confiables que faciliten el seguimiento a las políticas públicas conducentes a la realización de los Desc en Colombia.

La elaboración de esta investigación fue encomendada al economista e investigador Oscar Useche Aldana, consultor externo del Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH, experto en temas de ciudadanía, desarrollo y derechos sociales.

El documento se produjo en el contexto de la labor que desarrolla el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, en el marco del apoyo al proceso de definición y concertación del Plan Nacional de Acción de Derechos Humanos, que está en curso y que dirige el Programa.

Ponemos a consideración de las instituciones públicas, de las organizaciones sociales, de la academia y del público en general estos aportes para la constitución de una visión común en torno de uno de los problemas más importantes para la consolidación de una ciudadanía de derechos en el país.

**Carlos Franco E.**  
**Director Programa Presidencial de DH y DIH**  
**Vicepresidencia de la República**  
**Enero de 2009**





## Introducción

El asunto de la ciudadanía social es hoy por hoy uno de los aspectos medulares de la modernización de las sociedades y los Estados y una de las fuentes más sólidas de legitimidad para los poderes públicos en el marco de un Estado Social de Derecho. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Desc) conforman el núcleo de la ciudadanía social, en tanto representan titularidades en cabeza de todos los ciudadanos, que garantizan un acceso universal a un conjunto de libertades, prestaciones, bienes y servicios propiciadores del despliegue de las capacidades humanas y que hacen posible la satisfacción de necesidades básicas para una vida digna y productiva.

A la naturaleza de los Desc, al desarrollo de las condiciones nacionales e internacionales para su vigencia y aplicación, al examen de las obligaciones del Estado en materia de respeto, garantía y promoción de estos derechos, así como a los conceptos y metodologías de seguimiento y evaluación está dedicado el presente estudio.

La Constitución de 1991 en Colombia marcó un hito en la consagración de los derechos sociales y, junto a la ratificación de cada uno de los pactos, protocolos y demás instrumentos internacionales que se han incorporado al Bloque de Constitucionalidad, definió importantes puntos de partida de principios y normas que contribuyen a trazar el camino hacia una efectiva ciudadanía social fundada en los Desc. Para alcanzar esa meta es indispensable definir las formas concretas y el conjunto de procesos por medio de los cuáles la sociedad progresa en la generación y redistribución de ingresos, activos y prestaciones que mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos y ciudadanas a través de políticas y acciones públicas y colectivas en clave de derechos humanos.

Que el Estado adopte una perspectiva de derechos en la definición y materialización de sus políticas es una obligación que se desprende del propio carácter de un Estado moderno<sup>1</sup>, y ello implica el diseño de planes integrales que estén dirigidos a transformar las prácticas institucionales del Estado en vistas a asegurar la realización de los derechos humanos.

En esa dirección, el Estado Colombiano tiene una larga trayectoria de apoyo y ratificación de los principales tratados y protocolos referidos a los Desc. Así, en 1968

---

1 Así lo consigna la Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 5º: "El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona..." y dedica todo el capítulo segundo del Título Segundo a los derechos sociales, económicos y culturales. Presidencia de la República. Constitución política de Colombia. Primera edición. 1991.P. 12

ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) de 1966, que empezó a regir en el país en 1976; el Protocolo de San Salvador o Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1988, fue ratificado en 1997 y entró en vigor en 1999, para mencionar sólo los convenios más relevantes. También ha suscrito declaraciones y orientaciones como los Principios de Limburg para la aplicación del Pidesc (1986) y las directrices de Maastricht sobre las violaciones a los Desc (1987). Además, después de años de retraso, desde el año 2007 se puso en marcha un proceso de búsqueda de consensos con las organizaciones de la sociedad civil para la aprobación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH.

El año 2009 será clave para la culminación de los procesos de planificación que han sido mencionados y para el andar de la sociedad entera hacia una sintonía en la concepción y la práctica de los derechos humanos en Colombia. Traerá adicionalmente la novedad de la adopción del Protocolo Facultativo del Pidesc por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 2008, con ocasión del 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, por medio del cual se habilitan mecanismos jurídicos internacionales para que quienes se consideren víctimas de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales cuenten con un instrumento, en el ámbito del derecho internacional de los derechos humanos, que les permita acceder a recursos efectivos para hacerlos valer.

La ausencia de este protocolo creó la percepción durante muchos años que los Desc tenían un menor rango de aplicación que los derechos civiles y políticos, los cuáles contaban con su propio protocolo facultativo. Ahora, mediante esta herramienta que había sido aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2008, se reafirma la indivisibilidad, interdependencia, universalidad e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y se faculta al Comité del Pidesc para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el Pacto. En consecuencia, el Comité del Pidesc "podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales, a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación"<sup>2</sup>.

Este puede constituirse en un paso importante hacia la regulación jurídica y la creación de escenarios de justiciabilidad internacional de los Desc, para despejar dudas sobre las obligaciones, ya no sólo éticas, sino también políticas y jurídicas de los Estados en lo atinente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, reconocidas como derechos sociales fundamentales. El Estado colombiano iniciará el debate acerca de las implicaciones que tendría suscribir el Protocolo Facultativo del Pidesc aprobado por la Asamblea General de la Onu, y la pertinencia de su ratificación en las instancias legislativas y ejecutivas pertinentes, así como de la oportunidad para que entre en vigor.

Se debe tener en cuenta que la consagración legal de la posibilidad de tener instancias internacionales para hacer justiciables los Desc, para acudir a tribunales y escenarios de impugnación y reclamo por violaciones a los derechos sociales, es tan sólo un aspecto de un programa muy amplio, que incluye las instancias judiciales, pero sobre todo las transformaciones institucionales y la construcción de una cultura de los derechos humanos. Todo debe confluir hacia el fortalecimiento del contrato social y del pacto ético entre un Estado moderno y sus ciudadanos para el disfrute de las libertades, a las que todos tenemos derecho en un ambiente democrático de desarrollo humano con equidad que se preocupe por garantizar a ciudadanos y ciudadanas de todas las condiciones la oportunidad de participar del universo de lo público y disfrutar de los beneficios del progreso colectivo, cuya dinámica e institucionalidad se construye socialmente.

2 Ver: Naciones Unidas. Asamblea General. Sexagésimo tercer período de sesiones. Tercera Comisión. Tema 58 del Programa. Informe del Consejo de Derechos Humanos. Original en Inglés. 2008.

Las sociedades modernas han ido precisando cada vez en mayor grado los núcleos fundamentales de los Desc y los contenidos de las obligaciones de los Estados para con ellos. La comunidad internacional, con base en las demandas de los sectores sociales ha ido consignando los niveles mínimos de satisfacción de cada derecho y ha estimulado a los Estados y a las comunidades nacionales para que especifiquen esos estándares en las legislaciones e instrumentos normativos de cada país y para que adecuen la institucionalidad y dispongan de los recursos para hacerlos efectivos. Todo el aparato jurídico y procedimental empieza a ser permeado por esta nueva realidad que goza de una gran legitimidad internacional.

Los Desc se vuelven materia constitucional, se desarrollan en el nivel legislativo, se convierten en planes y proyectos de todos los niveles territoriales, se hacen exigibles, avanzan en la dimensión de su justiciabilidad nacional e internacional, provocan abundante jurisprudencia de las cortes, o sea que, desde muchos ángulos, afirman su carta de naturaleza, fundamento legitimador de la ciudadanía social.

Lo anterior hace más exigente el papel del Estado como garante de los Desc. Su primera obligación está en la esfera del respeto de estos derechos, de asegurarse de que, a través de su acción u omisión, no provoque algún retroceso en el grado de realización de los derechos sociales y de impedir que actores privados puedan hacerlo, desarrollando acciones de protección de los débiles y vulnerables en esa dirección.

Sin embargo, la acción del Estado es fundamentalmente proactiva. A través de los instrumentos de política pública y, específicamente, de política social, debe procurar la satisfacción progresiva de los derechos, tal como se acordó en el Pacto de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Pidesc) y como se ha reiterado en cada uno de los instrumentos y normas que lo desarrollan. Y ésta es una acción de alta estrategia pública, pues no se trata de obligaciones simples sino de gran complejidad, que se expanden, en la realización de cada derecho, en series interconectadas de deberes de diferente carácter que exigen gran versatilidad e ingentes recursos en economías ciertamente limitadas con grandes barreras de acceso a los presupuestos públicos y que, adicionalmente, tienen muy diversos niveles de composición y operación territorial.

En este terreno, el papel de la sociedad civil es de gran relevancia tanto en sus prerrogativas de control sobre las instituciones del Estado y de exigencia del respeto y garantía de los Desc por parte del Estado, como en el compromiso solidario para que se avance en la realización de los derechos y en la disminución de la brecha en el nivel de vida de los más débiles. La movilización social ha sido la matriz de surgimiento y expansión de los derechos humanos y gracias a su presión se ha clarificado la responsabilidad central del Estado en el sostenimiento de una moderna sociedad de derechos. Esto se ha logrado generalmente por la vía de la incidencia en los sistemas instituidos de distribución del excedente social, pugnando porque en el Estado se adopten racionalidades que recojan las aspiraciones y resuelvan necesidades de grupos y colectivos caracterizados por modos de vida y cosmovisiones plurales, muchos de los cuáles han estado tradicionalmente al margen del poder político representado.

Esta percepción ha ido aparejada con la certeza de que el Estado no es el único responsable por la realización de los derechos y que a todas las instancias de la sociedad les cabe una co-responsabilidad que entraña un esfuerzo sistemático y permanente para hacer realidad los Desc, mediante su participación decidida en la definición de las políticas públicas, para que se creen mejores oportunidades para todos y se provean desde el Estado y la sociedad condiciones para el desarrollo de las capacidades humanas y la solución de las necesidades básicas. Pero la responsabilidad de los colectivos sociales también pasa por integrar el contenido de los derechos sociales a sus propios proyectos autónomos de vida, a través de los cuales producen aproximaciones concretas a la sociedad digna deseada, como materialización de una ciudadanía social activa y participante, uno de cuyos devenires es la plena realización de los Desc.

Ahora bien es necesario reiterar que una gestión estatal moderna estará definida por la claridad de sus obligaciones en la búsqueda del bienestar colectivo, por los avances o retrocesos de una ciudadanía

social fundada en los derechos y expresada en políticas concretas, en rubros específicos objeto de inversión, en ajustes sistemáticos para hacer efectivos los derechos de aplicación inmediata o los de consecución progresiva y en iniciativas permanentes para tramitar las demandas ciudadanas, de tal manera que se generen capacidades y oportunidades para la realización de los proyectos existenciales de las personas y los colectivos.

El Estado debe demostrar que las políticas públicas, que son las vías por las cuáles se expresa su acción, están impregnadas por los contenidos y las obligaciones derivados de los Desc. En este sentido, no es de menor importancia para la legitimación de la acción estatal el ganar elementos comprensivos respecto de la apreciación de sectores significativos de la sociedad colombiana y de la comunidad internacional que tienen la percepción de que se ha mantenido y profundizado la división entre ciudadanos de pleno derecho y ciudadanos a quienes sus derechos políticos y sus Desc se les ven diariamente restringidos.

No se puede perder de vista que, a partir de la tradición liberal del siglo XX, las sociedades occidentales plantearon una inclinación hacia la búsqueda de la justicia, proclamando la necesidad de establecer medidas de defensa para los más débiles, asentadas en un esquema de ayuda recíproca, con el propósito de implantar unas relaciones más equitativas. Este proyecto liberal fue refinado por John Rawls en su "Teoría de la Justicia" en la cuál, a pesar de señalar la libertad como el objetivo máximo de las "sociedades bien ordenadas", abre compuertas conceptuales muy importantes para matizar la oposición entre libertad e igualdad propia del liberalismo clásico, proponiendo la equidad como fundamento de la justicia, superando el enfoque utilitarista<sup>3</sup> y creando las condiciones para que los teóricos social demócratas plantearan la necesidad de un tratamiento preferencial para los más débiles, con el objetivo de minimizar las desigualdades sociales mediante la búsqueda de la justicia distributiva. Éste era el necesario corolario de los derechos a la autonomía de las personas y a la igualdad en los derechos de representación política. Los derechos liberales y de ciudadanía política debían ser potenciados con los derechos de ciudadanía social, sin los cuáles no habría base material para la constitución de ciudadanos en ejercicio de libertades plenas.

Para lograr la plena vigencia y universalidad de los Desc en las sociedades nacionales, los Estados tienden a buscar formas que reduzcan las desigualdades de origen y las dinámicas que las refuerzan, de tal manera que una sociedad de ciudadanos es la que garantiza límites efectivos a la arbitrariedad y a la desigualdad y una barrera para ello está en la garantía de realización de estos derechos. El problema, como señalan Ottone y Pizarro, es que "los Desc dependen para su realización del nivel de bienestar social que se pueda lograr dependiendo de la productividad media de una sociedad y la capacidad del Estado par incidir, directa o indirectamente, en el reparto de los recursos"<sup>4</sup>. Es decir hay que consensuar las rutas por las cuáles los derechos sociales se vayan afirmando como derechos de igualdad y derechos de bienestar.

Los aportes del premio Nóbel de economía Amartya Sen, que vinculan el problema del desarrollo de manera indisoluble al de la libertad, entendida ésta como "*un subconjunto de bienes socialmente deseables y técnicamente factibles (en el aquí y ahora de una sociedad determinada), para ser cada vez menos limitado como individuo y como sociedad*"<sup>5</sup>, delinean aún más claramente las políticas públicas contemporáneas, que aspiran a inscribirse dentro de un proyecto democrático que se propone contribuir a que los ciudadanos se liberen de la pobreza y de la exclusión social.

La concepción de capacidades y derechos de Sen ha concurrido también en clarificar la relación ineludible que la dinámica de las sociedades contemporáneas ha establecido entre derechos de igualdad y derechos a la diferencia. La afirmación de las identidades múltiples de las cuáles está hoy constituida la sociedad sólo es posible si cada individuo o colectivo social puede desplegar sus capacidades humanas, incorporarse a

3 Ver: John Rawls. "Teoría de la Justicia". Fondo de Cultura Económica. México. 1985

4 Ernesto Ottone y Crisóstomo Pizarro. "Osadías de la prudencia. Un nuevo sentido del progreso". Breviarios del Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2003. Capítulo 2.

5 Ver, Amartya Sen. "Sobre ética y economía". Alianza Editorial. Madrid. 1997

las lógicas del desarrollo que la sociedad va construyendo y tomar las opciones que cada cual estime más conveniente para materializar su proyecto de vida en el marco de la cooperación y la solidaridad, para que todos los grupos tengan posibilidades similares de acceder a una mejor calidad de la existencia.

En una sociedad democrática, la calidad de estas relaciones está mediada por la realización de los derechos humanos e implica la participación activa de todos los sectores que luchan por acceder a condiciones más igualitarias para el desarrollo, asunto para el que requieren de una enérgica acción de redistribución y democratización liderada por el Estado y fundada en la acción de ciudadanos “titulares de derechos”, a la vez que se hace efectiva la ciudadanía múltiple, que afirma la diversidad. Como bien lo resume Hopenhayn “El reclamo de ciudadanía se desplaza hacia la igualdad en la diferencia, pero al mismo tiempo al reconocimiento de las especificidades de la diferencia. En este campo no es tanto la relación tutelar o asistencial del Estado la que marca el pulso, sino la acción de los propios grupos de mujeres y minorías étnicas en la lucha por mayor reconocimiento de sus derechos, por conquistas sociales y cambios institucionales”<sup>6</sup>.

Para el Estado, la perspectiva de los derechos humanos comporta entonces una profunda dimensión ética y atraviesa toda la acción gubernamental en el trazado de sus políticas públicas, como políticas re-distributivas y de nuevas racionalidades de reparto con base en los Desc como derechos de bienestar e igualdad<sup>7</sup>. Pero, simultáneamente, entraña una permanente actitud de reconocimiento de las demandas de los sectores sociales que han tenido poca o ninguna voz en la escena pública y que ahora sólo pueden acceder a su propia ciudadanía a través del pleno ejercicio de sus derechos. Uno de los planos de ese reconocimiento consiste en hacer mucho más explícito el enfoque de la satisfacción de los derechos humanos en las políticas públicas desarrolladas por los diferentes niveles territoriales e instancias tomadoras de decisiones a nivel del Estado, así como en la construcción de los dispositivos de seguimiento y evaluación del grado de eficacia de esas políticas.

En ese sentido, la tarea de construir indicadores de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y un sistema de información pública en clave de derechos es tanto una importante labor técnica para producir transparencia y garantizar eficiencia, como una acción de visibilización de los niveles de satisfacción de los derechos y de la evolución de las condiciones sociales y económicas, que eliminan los rasgos de exclusión y la percepción de discriminación que puedan pervivir en la sociedad. Sin ese sistema de información y de indicadores de alta calidad, que sea reconocido y validado por los diferentes actores, va a ser muy difícil propiciar acuerdos básicos entre el Estado, las organizaciones civiles y las instancias internacionales acerca de políticas consistentes y de amplio espectro que den respuestas sistemáticas a la situación de grupos y personas, que perciben que sus derechos sociales no están siendo realizados plenamente, y en general para lograr avances en la ciudadanía social que sean admitidos por todas las partes como base de un consenso de dignificación de la nación.

En la actualidad, el Estado no cuenta con la información especializada ni con suficientes indicadores en este ámbito, que permitan la medición de los progresos en materia de Desc, determinen su evolución en el tiempo y en el espacio y el impacto de las políticas públicas en el mejoramiento de esos derechos. La verdad es que no existen indicadores especializados en función de los derechos<sup>8</sup> que estén siendo aplicados sistemáticamente por las instituciones del Estado u organizaciones privadas colombianas. Se trata entonces de construir indicadores eficientes, apoyados en una firme base conceptual, que

6 Martín Hopenhayn. “la dimensión cultural de la ciudadanía social” en PNUD “Ciudadanía y desarrollo humano” Siglo XXI. Buenos Aires. 2007

7 Tal como es reconocido a partir del año 2000 por los informes sobre el Desarrollo de las Naciones Unidas donde se señala que tal mirada “facilita las decisiones de política social, sobre todo al permitir identificar unas carencias básicas”. “Diez Años de Desarrollo Humano”. PNUD. 2004. Pg. 183

8 Existen algunos esfuerzos importantes al respecto. El Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario viene desarrollando desde el año 2007 una labor sistemática para construir y concertar con las diferentes instituciones estatales y con las organizaciones civiles el “Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH”, en el marco del cual se ha abordado el problema de los indicadores de derechos. Una de las rutas del Plan es la Ruta Desc. Este estudio hace parte del trabajo del PNA. La Defensoría del Pueblo desarrolló meses atrás un proceso pionero de construcción de indicadores e instrumentos al respecto que se encuentran consignados en la “Serie Desc” del Programa de Seguimiento a Políticas Públicas en Derechos Humanos “Prosedher”, muchos de cuyos avances sirven de referencia a este documento.

permitan hacer seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de derechos y poder formular recomendaciones de ajustes a sus políticas públicas, cuando sea necesario, para asumir íntegramente los mandatos constitucionales y los compromisos internacionales.

Se busca de esta manera que las instituciones de los diferentes niveles (nacional, departamental, municipal) cuenten con instrumentos idóneos para orientar su gestión y garantizar la titularidad de los ciudadanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, en el horizonte de una ciudadanía social expandida y la promoción de la corresponsabilidad. Así mismo, estimar la manera como esta orientación influye en los ejercicios de planeación y de operación técnica que materializan las políticas públicas.

Diversos analistas han señalado que en este camino se erigen múltiples dificultades, además de las que resultan de elaboraciones conceptuales insuficientes. Una de éstas está referida a las limitaciones provenientes de las estadísticas públicas. Sin embargo, el Estado colombiano ha realizado esfuerzos por superar los atrasos del país en este aspecto. La reciente realización del censo de población y vivienda, así como los avances en la implementación del Plan Estratégico Nacional de Estadísticas (Pendés), en el marco de la iniciativa gubernamental “Colombia 2019”, ha permitido trabajar hacia la reorganización de las operaciones estadísticas del país, propiciar la comunicación entre las entidades productoras y las entidades usuarias de información, así como plantearse la meta de garantizar la integración y disponibilidad de la información en el marco del fortalecimiento de un Sistema Estadístico Nacional.<sup>9</sup>

Igualmente se creó la iniciativa del “Plan Estratégico de Información Básica 2006-2011 (Planib)” definido por el Dane como un plan científico tecnológico para superar la crítica situación actual de insuficiencia en la producción y difusión de información básica para generar conocimiento sobre la realidad nacional y sus tendencias, durante el periodo 2006 – 2011. (Resolución 416 de 2006, Decreto 3851 de 2006). Dentro del Planib, se han previsto 9 programas misionales, uno de los cuáles es el de estadísticas políticas y culturales, cuyo objetivo es el de “Diseñar, consolidar, generar e implementar operaciones estadísticas (información básica), que permitan generar conocimiento y comprensión de los fenómenos que enmarcan los sectores estadísticos relacionados con gobernabilidad y derechos (derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario); política (electoral y partidos políticos); y cultura, deporte, recreación y TICs, con el fin de facilitar los diseños y formulación de políticas públicas”<sup>10</sup>.

Al interior de este programa misional, se han diseñado tres proyectos: a) democracia y participación ciudadana, b) cultura, deportes, recreación y TICs y c) gobernabilidad y derechos. Sobre éste último proyecto es que se han desplegado las iniciativas desde el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH y el Grupo de Trabajo Interinstitucional que se creó a partir del año 2007, con el propósito de pensar el seguimiento a los Desc para, con la conducción técnica del Dane, consolidar y generar información básica, que permita contar con un soporte estadístico solvente para la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, así como para monitorear el cumplimiento de compromisos internacionales (protocolos, convenciones, entre otros) adquiridos por el Estado colombiano frente a los derechos humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

Sin embargo, el camino de la modernización de los procesos estadísticos está lleno de obstáculos. Colombia realizó un censo de población en el año 2005, que controvirtió muchas de las inferencias y proyecciones que se desprendían del censo realizado en 1993. En la realización del censo, hubo profundos cambios en la metodología de esta operación estadística tan crucial para el país, lo que ha generado problemas de comparabilidad con los censos anteriores. Las medidas de confidencialidad estadística y protección de la identidad de las fuentes de información, que se traducen en la reserva del llamado microdato, han sido criticadas por sectores de la academia y la comunidad científica, que exigen mayor transparencia para garantizar una permanente evaluación de la idoneidad de los métodos y la consistencia de los

9 Ver Dane. Plan Estratégico Nacional de Estadísticas. Pendés . [http://www.dane.gov.co/index.php?option=com\\_content&task=category&sectionid=75&id=255&Itemid=704](http://www.dane.gov.co/index.php?option=com_content&task=category&sectionid=75&id=255&Itemid=704)

10 Dane. Planib. [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)

resultados. Los cambios en la metodología de producción de cifras críticas para la generación de políticas públicas como el empleo, o las coberturas de salud y educación, así como los cambios en la aplicación de las encuestas de hogares han dificultado las comparaciones entre las series temporales. Esta situación se hace aún más aguda en el caso de minorías, sectores marginados o poblaciones flotantes, producto de fenómenos como el desplazamiento forzado. Lo anterior plantea escollos adicionales a la hora de identificar grupos poblacionales que deben ser sujetos de intervención prioritaria por parte del Estado, a través de acciones que buscan la realización de sus Desc.

Ésta es una de las razones para que los organismos internacionales estén diseñando sistemas de informes que involucren dentro de los deberes de los Estados signatarios de protocolos de derechos humanos la obligación de mejorar y consolidar sus sistemas estadísticos. Así lo señalan, por ejemplo, los “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, puestos recientemente a consideración de los representantes de los Estados miembros:

*“Sin duda para la efectividad de los indicadores cuantitativos y de las señales de progreso cualitativas, será fundamental la posibilidad de acceder a fuentes confiables y seguras de información. Los indicadores y unidades de medida a utilizar en cada caso, deberán considerar, de manera realista, el tipo y la calidad de la información disponible en cada Estado. Ello sin perjuicio del deber de los Estados parte de garantizar la producción de este tipo de información, su publicidad y su accesibilidad, como condición para asegurar la efectividad del mecanismo de seguimiento del Protocolo, y la activa participación de la sociedad civil en el proceso”<sup>11</sup>.*

Otro de los inconvenientes que se presenta es la recurrente falta de continuidad de las administraciones en materia política, así como de unidad en la formulación de políticas públicas entre los niveles centrales, regionales y locales. Así mismo, hay una demanda de coherencia entre las distintas ramas del poder público, particularmente en lo referido a la búsqueda de alternativas a las tensiones entre altos órganos jurisdiccionales creados por la Constitución de 1991 como la Corte Constitucional (encargada de velar porque la legislación y las medidas del ejecutivo se ciñan al ordenamiento que en materia de derechos definió la Constitución Política) y las autoridades económicas y monetarias del país encarnadas en la Junta directiva del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda (responsables por las políticas macroeconómicas), de cuya sintonía con las exigencias sociales depende en gran medida la concreción en la progresividad de los Desc y el cumplimiento de las obligaciones estatales en esta materia<sup>12</sup>.

Atenidos a estas realidades, se requiere desde luego crear un sólido mapa de conceptos sobre el cuál erigir un sistema de instrumentalización y análisis de variables, que permitan producir indicadores pertinentes para el seguimiento de las políticas conducentes a la aplicación de los Desc. Para ello, se debe considerar indicadores ya existentes como el Índice de Desarrollo Humano, *IDH*, o la mirada sobre la equidad de género que el PNUD ha expresado a través del Índice de Desarrollo Relativo al Género, *IDG*, o el que se introduce en 1997, conocido como el Índice de Pobreza Humana, *IPH*, para medir la proporción de la población que ha sido, en cierta forma, excluida de los niveles mínimos de capacidades básicas y por tanto del avance del desarrollo. Sin embargo, el valor agregado que se necesita generar es el de indicadores que permitan, de una forma empírica y universalmente comprensible, medir los logros en materia de Desc y observar los

11 CIDH. OEA. Lineamientos para la Elaboración de Informes de Progreso en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. OEA/Ser/L/V/II/129. Doc.5.Octubre del 2007. Lineamiento número 12

12 El analista J.I. González enunciaba así este problema en el año 2001: “Por ejemplo, en Colombia, durante los diez años de la vigencia de la Constitución de 1991, se ha vivido una tensión que tiene tres vértices: la Corte Constitucional; la Junta Directiva del Banco de la República y el Ministerio de Hacienda; y las autoridades responsables de políticas económicas sectoriales. De un lado, la Corte trata de definir el meta-ordenamiento constitucional. De otra parte, las autoridades macro-económicas operan con diversos meta-ordenamientos; el de la Junta Directiva del Banco suele ser más claro que el del Ministerio de Hacienda, pero ambos se pueden traslapar e incluso enfrentar, y es siempre factible que ambos riñan con los principios constitucionales. Por otra parte, se suele intentar resolver los problemas económicos sectoriales a partir de ordenamientos estrechos, que pueden no ser compatibles con los meta-ordenamientos explícitos de la Corte, ni con los de las autoridades macro-económicas”. Jorge Iván González. “El Valor Razonable y los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Ponencia ante el Foro Multidisciplinario sobre Derechos Humanos, Economía y Democracia. Cepal; Fundación Social. Bogotá. 2001

mismos factores y los indicadores relacionados de una manera original, es decir, desde la perspectiva de los derechos humanos.

Esta labor no puede limitarse al diagnóstico y debe propiciar la constitución de herramientas potentes para respaldar la toma de decisiones en materia de política pública en el terreno de las políticas sociales, indispensables para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales. En última instancia, estos indicadores permitirán explicar razonablemente las causas del atraso o el déficit de políticas o de instancias para garantizar la protección de todos los Desc y sugerir el camino para resolverlos<sup>13</sup>.

La metodología escogida en este trabajo se propone desarrollar inicialmente un diagnóstico de la situación de los Desc en el país, a partir de la elaboración de un mapa conceptual desde la perspectiva de lo que son los derechos ciudadanos, de una permanente indagación por la utilidad de metodologías de análisis ya establecidas como la del Desarrollo Humano de las Naciones Unidas, y del análisis de datos de fuentes documentales secundarias que se cotejan. Éste será el punto de partida para establecimiento de una línea de base del análisis y seguimiento de la situación de los Desc en el país.

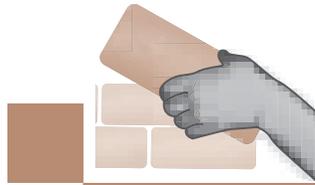
Al mismo tiempo, se adelantará una revisión de los instrumentos de medición y de la estructura operacional de variables e indicadores que han desarrollado otras instituciones del Estado y del ámbito académico. Con ello, se pretende partir del camino ya recorrido y vislumbrar las posibilidades de acuerdos interinstitucionales de mediano y de largo plazo que propicie un seguimiento integral por parte del Estado a la aplicación de los Desc en el país.

Con este acervo, se puede proceder a desarrollar instrumentos que respondan a criterios de facilidad de operación y economía, con el cuál adelantar operaciones estadísticas específicas relacionadas con cada uno de los Desc: salud, educación, vivienda, trabajo y alimentación, de tal manera que se posibilite la constitución de un cuadro de mando integral, que incorpore indicadores para medir, controlar y evaluar tanto los resultados de la gestión como el desempeño de los diferentes procesos.

De este modo, se podrá evaluar hasta que punto las políticas públicas inciden efectivamente en la garantía de los Desc y monitorear las instituciones que tienen las competencias para el cumplimiento efectivo de estos derechos. Se podrán, así mismo, establecer criterios que se traducirán en indicadores de las obligaciones del Estado y cuál es el nivel de satisfacción de la sociedad nacional y de la comunidad internacional con ese cumplimiento.

---

13 Para colocar tan sólo un ejemplo, Colombia debe reportarle a la Comunidad Internacional como se avanza en el cumplimiento de las "Metas del Milenio", específicamente en el compromiso de "Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas en extrema de pobreza", o en el de "Reducir a la mitad entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre".



# 1

## Conceptos fundamentales

### 1.1. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales desde la filosofía política de los derechos humanos

La problemática de los derechos humanos es en primer término una problemática referida a la ciudadanía. En el sistema del Estado Nación moderno, los denominados derechos sagrados e inalienables del ser humano no pueden ser tutelados si no están configurados como derechos de los ciudadanos de un Estado. Se puede afirmar que las gentes desprovistas de sus derechos políticos o de sus Desc, no son efectivamente ciudadanos, en sentido estricto. Hanna Arendt escribe al respecto: *"la concepción de los derechos del hombre basada en dar por supuesta la existencia de un ser humano como tal, cae en ruinas cuando los que la profesaban se encontraron por primera vez frente a unos hombres que habían perdido verdaderamente toda cualidad y relación específicas, salvo el hecho de ser humano."*<sup>14</sup>

En efecto, la expansión de la modernidad a todos los rincones del planeta trajo consigo nuevas demandas sociales y políticas, que nacieron en la entraña misma de la sociedad industrial, como exigencias de mejores condiciones de vida y de trabajo, reclamos de que la vida fuera posible vivirla en condiciones de dignidad que dieran lugar a salarios más justos, a horarios laborales limitados, a un ambiente de trabajo higiénico y regulado, a espacios para la reproducción social como la educación y la recreación. Estas demandas se fueron extendiendo poco a poco hacia esferas de la vida como la urgencia de vivienda para todos, la necesidad de servicios públicos y de un sistema de sanidad universal y, en general, el mejoramiento de la calidad de vida y del bienestar en concordancia con los progresos materiales alcanzados por el sistema de producción capitalista.

Estos campos de negociación entre fuerzas sociales que, en principio se constituyeron como escenarios de lucha y de transacciones entre grupos sociales constituidos y representados (como los trabajadores sindicalizados y los empresarios), o que fueron objeto de negociaciones privadas o progresos restringidos a territorios específicos, se fueron transformando en demandas universales y en objeto de negociaciones entre las sociedades civiles y los Estados, produciendo

<sup>14</sup> Hanna Arendt. "Nosotros los Refugiados". 1943. Citado por Giorgio Agamben en "Medios sin fin". Pretextos. Valencia. 2001

modificaciones en los ordenamientos constitucionales y legales, estableciendo nuevos ámbitos de la construcción de lo público y manifestándose como codificaciones en derechos con titularidades adquiridas y obligaciones exigibles a los poderes públicos democráticos.

En ese contexto, surgieron los Estados de Bienestar y se constituyeron Estados Sociales de Derechos, erigidos como paradigma de la protección social, que marcan la diferencia con sociedades premodernas profundamente segmentadas y estratificadas. Ahora, en cambio, el acento es la igualdad ciudadana por la vía de los derechos universales. Más recientemente, se han incorporado nuevas dimensiones simbólicas y culturales vinculadas a reclamos por la identidad, la diversidad, la afirmación de diferencias étnicas, religiosas, de opción sexual, generacionales o de género, que plantean resignificar la ciudadanía social. Con ello, se enuncian nuevos retos para el Estado y surgen nuevas necesidades de mediación que den cabida a la multiplicidad de grupos y sectores sociales que reclaman reconocimiento de sus singularidades, espacios para reivindicar derechos propios o una particular aplicación de los derechos universales ya reconocidos. De ello, se derivan categorías contemporáneas de mucho uso en la definición de políticas públicas dirigidas a la juventud, las mujeres, la población en condición de discapacidad y las minorías de opción sexual como "discriminación positiva", "acciones afirmativas", "pago de la deuda social histórica", o las referidas a minorías étnicas y religiosas que se definen como "derecho a la autonomía", "autogobierno", "políticas diferenciales", "educación en lengua originaria", o "compensación por daños históricos". Con ello, trascienden a la escena pública y se convierten en sujetos específicos de las políticas públicas.

Igualdad sí, pero igualdad con respeto a la diferencia, o como dice Hopenhayn "igualdad en la diferencia", en el sentido de que "la ciudadanía se repiensa ya no entre iguales sino entre diferentes. O entre iguales y diferentes"<sup>15</sup>. La dimensión política de las subjetividades emergentes, de las identidades que se reconfiguran, no sólo se manifiestan en las nuevas formas del universo de lo público, en el replanteamiento de las formas de representación y su cada vez mayor dependencia de las nuevas maneras del hacer participativo de la ciudadanía, sino que se erigen en nuevas generaciones de derechos, para cuya realización el papel del Estado va abandonando su presencia asistencial para tornarla en una palanca, para la construcción de un orden renovadamente democrático para la acción pública, de quienes luchan por los derechos de bienestar que son los que permiten igualar a los ciudadanos para afirmar su diversidad.

La labor del Estado es en este aspecto vital, pues en sus manos está la posibilidad de atacar sistemáticamente las fuentes de discriminaciones atávicas, de desigualdades seculares que han hecho que haya sectores de la sociedad segregados de los beneficios del desarrollo y han impedido la generalización de la ciudadanía social y política. La capacidad redistributiva del Estado puede ser una fuerza impulsora de la democratización de los activos sociales, de ingresos y patrimonios, de acceso a la ciencia y al conocimiento, en fin, de las oportunidades para que la población pueda desplegar su riqueza cultural, su potencia para incubar sus proyectos de vida y para participar plenamente de la vida pública, sin renunciar a su identidad y a las diferencias que la constituyen<sup>16</sup>.

15 M. Hopenhayn. Op.cit., p.182

16 La Cepal resume esta perspectiva de la siguiente manera: "Al definir el logro de sociedades más equitativas como el objetivo esencial del desarrollo se coloca en el primer plano la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (Desc), que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, y se resaltan, además, la universalidad, la indivisibilidad y la interdependencia de este conjunto de derechos con los civiles y políticos. La vigencia de los Desc ha de ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y con el "pacto fiscal" que prevalece en cada sociedad, evitando que se traduzcan en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales que se busca proteger. La equidad, en este sentido, debe entenderse en relación con el establecimiento de metas que la sociedad sea capaz efectivamente de alcanzar en estas áreas, tomando en cuenta su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo realizable. El valor de los Desc estriba entonces en que fijan un ordenamiento jurídico-institucional que contribuye a arraigar orientaciones éticas cada vez más integradas a los propósitos colectivos y, por lo tanto, a las decisiones económicas y políticas que lleven a superar las carencias y disminuir las desigualdades".

Queda entonces claro que las obligaciones que tiene un Estado moderno son frente a un ciudadano titular de derechos. Por mediación de los derechos, el súbdito se transforma en ciudadano. En este sentido, la ausencia de derechos ciudadanos es lo que se puede configurar en casos tales como los refugiados, los desplazados, los indigentes, figuras que rompen la identidad entre ser humano (que aparece aquí en una vida desnuda de derechos) y ciudadano.

El más grande riesgo que amenaza al Estado-nación en sus fundamentos mismos es que la población carente de derechos efectivos ya no sea representada dentro del mismo. Esta crisis de representación del Estado se ve agravada en la medida en que no es sólo un fenómeno de seres humanos carentes de derechos, sino también la propensión de una franja muy amplia de ciudadanos a *desertar* con respecto a las instancias de participación política y a transformarse en marginales de los centros de decisión política y social, es decir en una índole de *no-ciudadanos*. Así las cosas, es tarea del Estado hacer todo lo que esté a su disposición para evitar que la proporción de seres sin derechos o de aquellos que no ejercen su ciudadanía tienda a incrementarse, pues ello pone en riesgo la legitimidad de las instituciones.

## 1.2. La ciudadanía social como ciudadanía de derechos y capacidades públicas

La ciudadanía moderna efectiva describe una relación ineludible de la persona o el colectivo humano con el Estado, que se expresa, por una parte, a través de los derechos que les son reconocidos por éste, que, por otra parte, habilita al Estado para exigir a los miembros de esa colectividad política, que es la Nación, el cumplimiento de sus deberes y obligaciones<sup>17</sup>. El ciudadano es entonces la percepción estatal de la persona y por lo tanto, la ciudadanía de derechos efectivos (que es la única ciudadanía posible) es uno de los elementos vertebrales que definen el Estado mismo. Por lo anterior, la *ciudadanización* de una sociedad debe ser un imperativo para el Estado.

Ahora bien, la ciudadanía está relacionada también con la capacidad de personas y colectivos para convertirse en actores de lo público, de tal manera que los derechos humanos y los derechos fundamentales no estén presentes sólo en la órbita jurídico-política del Estado, sino que se realizan también a través de la acción y las luchas sociales desarrolladas por las personas y colectivos para gozar de sus derechos políticos y sociales. Las obligaciones estatales se extienden, en este ámbito, a garantizar los espacios democráticos para la lucha pacífica de los ciudadanos, que buscan ampliar el ejercicio de sus libertades y su bienestar.

En todo caso, la magnitud de los conflictos que se suscitan en las diversas sociedades en la realización de sus expectativas de ciudadanía, de sus esfuerzos por dotarse de derechos básicos, está determinada por realidades tan contundentes como el mercado, la globalización, o los límites constituidos por el tipo de relaciones económicas, sociales, culturales y políticas que plantea el vínculo a una comunidad nacional determinada.

De ahí que a diario surja la pregunta de cómo evitar que el problema de los derechos humanos y de los Desc se convierta sólo en asunto de los jueces, o sea encomendada a la Policía o, incluso, que se cree la sensación de que el Estado y la sociedad han delegado su defensa a los organismos intergubernamentales o a las ONG nacionales de derechos humanos.

El proceso de la construcción de una ciudadanía de derechos es el que permite el surgimiento de la identidad pública y como tal de una identidad política; son las relaciones con los demás ciudadanos y

17 Para una ampliación de los conceptos expuestos en este apartado puede verse: Oscar Useche "Los nuevos sentidos del Desarrollo". Uniminuto. Bogotá. 2008. Pp. 225- 242

con el Estado las que autorizan a una persona o un colectivo de personas a establecer interlocución legítima con las instituciones. La ciudadanía es entonces el lugar de intersección o encuentro de los ciudadanos entre sí, en la dinámica de auto-reconocimiento de sus propios derechos y de los de los demás, así como de estos sujetos de derechos con la institucionalidad estatal.

En este sentido, los derechos ciudadanos juegan un papel constitutivo de lo público entendido como lo que es común, un espacio que media entre los individuos, algo que une a los sujetos y que a la vez los diferencia. Cuando en la relación entre ciudadanos predomina el individualismo, cuando no se reconoce en el otro a un sujeto de derechos con quien hay que interactuar en igualdad, se dificulta la aparición de la asociación y de la acción política.

Empero, el sujeto de la ciudadanía no es unívoco, los antagonismos sociales y culturales actuales son cada vez más complejos y hacen del ciudadano individual o colectivo, toda una trama de relaciones de subordinación y de posibilidades de creación. Aunque se conciba como un sujeto integral, el ciudadano se va constituyendo en una superposición de planos, que responden a las diferentes posiciones que el sujeto enfrenta en su vida cotidiana, en su vida privada y pública, que exige de la materialización de una gama de derechos que le permitan actuar con plenitud en el escenario de la vida moderna. De ahí que el campo de acción que emerge como forma de reintegrar al ciudadano es el de la acción política, tanto el de la búsqueda de su realización a través de la lucha social, como el de la definición de políticas públicas en el ámbito estatal.

Sólo un ciudadano titular de derechos puede constituirse en un sujeto situado en la esfera pública, y es ello lo que le permite alcanzar una posición en la interlocución con el Estado. Es decir sin esfera pública y sin Estado, no se puede dar el hecho de la ciudadanía. Analizar el desarrollo de lo público en Colombia, de su contingencia, de las adversidades que ha debido afrontar, puede explicar la debilidad de una construcción ciudadana todavía evidente en el país.

La esfera pública está centrada alrededor de la acción que conlleva el auto-descubrimiento de un sujeto que sólo se revela como sujeto público en medio del debate y de la búsqueda de poder para influir en los asuntos comunes; y ello sólo es realizable por sujetos de derechos. En sociedades como la nuestra, donde la lucha por la supervivencia, por aprender cuando menos a manejar el mundo de las necesidades, la lucha por un conglomerado mínimo de derechos es en muchos casos el único camino para que se produzca la movilidad política de sectores invisibles o marginados, no únicamente de los beneficios del desarrollo, sino del universo de lo público y del mundo de las relaciones ciudadanas.

De ahí que la ciudadanía cada vez se refiere menos a sujetos abstractos para reencontrarse con el *ciudadano real*, es decir el reconocimiento de la necesidad de que la sociedad trabaje por dotar a todos de las capacidades y competencias indispensables para poder desarrollar su experiencia cotidiana a manera de ciudadanos modernos. Esto hace indispensable salir del esquema de derechos concebidos únicamente como derechos individuales para ser asumidos como derechos democráticos, fundados en valores y prácticas que, al multiplicarse e institucionalizarse, legitiman relaciones sociales diversas, donde cada sujeto u organización puede asumir diversas posiciones para cubrir y satisfacer el amplio espectro de su personalidad individual o colectiva.

En este sentido, los derechos democráticos son aquellos que, aún perteneciendo al individuo, sólo pueden ser ejercidos colectivamente y por tanto presuponen la existencia de derechos equivalentes para todos.

Hasta hace unos años prevalecía la visión liberal *contractualista*, según la cuál la representación y el control por parte de los ciudadanos a través del voto, era la condición esencial de la defensa del contrato social básico. Es decir, las instituciones democráticas se constituían en los espacios fundamentales para la consolidación del contrato social.

La crisis de representación y el desbordamiento de las instituciones de la democracia representativa en el mundo occidental produjo virajes en la búsqueda de mecanismos más eficaces de relegitimación institucional, básicamente a través de los elementos de una democracia deliberante y participativa, concebida como un esfuerzo sistemático por desarrollar las instituciones políticas más allá de la delegación recibida en el voto que depositan los ciudadanos, tratando de propiciar la participación ciudadana en los asuntos relacionados con lo público. Ello exige una práctica política en proceso que incorpore al individuo y a los grupos, a partir del reconocimiento de sus derechos y de la evidencia del arraigamiento de actitudes cívicas en torno a lo público.

En el caso colombiano, la crisis de ciudadanía tiene su génesis en las precariedades del proyecto nacional post-colonial. Desde el surgimiento de la República, se ha manifestado en una debilidad extrema en el sentido de pertenencia a un proyecto social trascendente y público. Se ha carecido de un sistema de mediaciones legítimas que racionalice el encuentro de los intereses individuales y colectivos a la luz del escenario de lo público moderno. Los individuos o grupos se afirman esencialmente mediante estrategias de poder, en ocasiones apelando a la violencia, en función de intereses parciales y cerrando las puertas a una homologación de fuerzas democráticas, que puedan encontrarse en escenarios de igualdad de derechos para construir el interés común.

Pues bien, el énfasis del proceso de construcción ciudadana deberá ahora estar puesto en la dimensión social de la ciudadanía, es decir en los llamados derechos de tercera y cuarta generación, que es precisamente donde la sociedad colombiana presenta fenómenos y conductas que hacen problemática la democratización. Intervenir en esta dirección generará espacios adecuados para que los sectores hasta ahora excluidos perciban el papel de mediación y arbitraje del Estado y las instituciones en los conflictos sociales y para evitar que la reivindicación de los derechos sociales de bienestar quede sometida a dinámicas de fuerzas e intereses particulares y muchas veces a la intervención de grupos violentos.

Se necesita ampliar los escenarios donde los ciudadanos encuentren formas transparentes y legítimas para acceder a lo público en contravía de los circuitos de poder privatizados que, en formas como el clientelismo, han hecho que lo público aparezca como patrimonio de unos pocos, haciéndose invisible para la gran mayoría de los ciudadanos.

En este sentido, se debe dar paso de un "ciudadano imaginario"<sup>18</sup>, empobrecido, limitado por las miserias de su vida privada, en lucha por la satisfacción de sus necesidades elementales hasta el punto de no poder disfrutar de la vida pública, en otras palabras, un "no ciudadano", a un ciudadano moderno, informado, participante, que manifiesta una actitud cívica, dispuesto a asumir restricciones voluntarias de su propia autonomía para que se establezca, con el arbitraje del Estado, un equilibrio entre las demandas personales o de grupos en conflicto con los intereses comunes. Ese ciudadano no preexiste a los regímenes sociales específicos, es una producción social y política concreta que requiere de estrategias, de pactos políticos, de medidas de protección, de acción social, de organización de los colectivos. Y como los ciudadanos en permanente gestación están preñados de diversidad, la ciudadanía no va cristalizar de una sola manera, como un modelo que se puede ensamblar con las mismas características en todos los confines. La ciudadanía aparecerá entonces como una confluencia de espacios y movimientos ciudadanos, de subjetividades e intereses, incubados en el espacio de lo público, criados a partir de reglas democráticas libremente aceptadas, una de las cuáles es la de la constitución de un Estado Social, garante de la plena pertenencia para todos a una comunidad de derechos.

Ha habido un desarrollo progresivo de la ciudadanía hasta llegar a los derechos de bienestar (democracia económica), muy asociados al surgimiento del Estado de Bienestar en la primera mitad del siglo XX<sup>19</sup> (Garay, 2000).

18 Noción acuñada por Fernando Escalante en "Ciudadanos Imaginarios. Memorial de los afanes y desventuras de la virtud y apología del vicio triunfante, Tratado de Moral Pública". Ediciones del Colegio de México. México. 1992

19 Luis Jorge Garay. "Ciudadanía, lo Público, Democracia". Bogotá, 2000.

En este recorrido, se pueden establecer tres categorías de derechos: los derechos civiles (siglo XVIII), enarbolados sustancialmente como derechos individuales. Los derechos políticos (siglo XIX) y los derechos sociales (de bienestar) en el siglo XX. En los últimos años se están configurando los llamados "derechos republicanos"<sup>20</sup>, concebidos como derechos colectivos que se dirigen principalmente a grupos de personas, pero también son parte de los derechos individuales de todo ciudadano. Incluyen la afirmación de los derechos a la diferencia y los derechos que tiene todo ciudadano a la *res pública*, o al patrimonio público (en sus dimensiones histórico-cultural, medioambiental y económica).

Con la legitimación de los derechos civiles, surgen los regímenes liberales<sup>21</sup>; la afirmación de los derechos políticos fue el fundamento para el desarrollo de las democracias liberales, tales como se conocieron en la primera mitad del siglo XX; el reconocimiento de los derechos sociales sugiere la aparición de las democracias sociales. Para Bresser-Pereira, la afirmación de los derechos republicanos es el complemento del ciclo histórico de la consolidación de la ciudadanía.

En esta última fase, se evidencia una importante movilidad social y política que hace visible la gran diversidad presente en las sociedades modernas y asocia el concepto de democracia indisolublemente al pluralismo. El sinnúmero de enunciaciones y relaciones que no fueron recogidas en las revoluciones democráticas de los países que sirven de referencia a los sistemas democráticos y que tampoco figuran en las codificaciones legales de países como el nuestro, se manifiestan en cambio en la emergencia de movimientos y grupos sociales que dan cuenta de esa diversidad y que pugnan por abrirse paso para ser reconocidos, lo que abre perspectivas a una gama de nuevos derechos.

Con ello, se da advenimiento a la ciudadanía social como escenario del nacimiento de nuevos sectores en la lucha por su reconocimiento y por la búsqueda de la titularidad de sus derechos a la diferencia, en estrecha ligazón con los derechos económicos, sociales y culturales.

Uno de los aspectos novedosos de la concreción de la ciudadanía social es la búsqueda de redistribución del poder en torno al uso y destino del patrimonio público, evitando la utilización patrimonialista o la apropiación privada de la *res pública*. Hoy en día la concreción de los Desc pasa por la consolidación de la infraestructura institucional necesaria para garantizar un uso con sentido social de las inversiones públicas, en busca de aminorar la inequidad y de proporcionar condiciones básicas a toda la población para que pueda asumir su condición de ciudadano.

La ciudadanía se amplía y se reafirma cuando los individuos adquieren derechos y extienden su participación a la creación de capacidades para intervenir e influir en las grandes regulaciones sociales, o sea cuando adquieren la formación y la fuerza para incidir en el rumbo de toda la sociedad.

Ciudadanos-sujetos con pleno goce de sus Desc estarán cada vez en mejores condiciones para ocuparse de asuntos relacionados con el proyecto de sociedad y con la afirmación de su proyecto existencial; o sea una ciudadanía preocupada por la construcción de vínculos societales profundos a partir de la pluralidad, que de cabida a los nuevos derechos que ya han surgido y los que habrán de aparecer en la medida en que nuevos sectores intervengan en el mundo de lo público.

Los derechos ciudadanos son el resultado de un proceso histórico en el cuál han jugado un papel central los movimientos y las luchas sociales. La acción colectiva ha presionado la ampliación de espacios deliberantes y la titularidad de derechos para sectores sociales hasta ahora ignorados. El reconocimiento de los derechos de bienestar y la generación de lugares para la discusión de los asuntos del patrimonio

20 Bresser Pereira. "El derecho a la res- pública". Sao Paulo. 2001

21 A la generalización y extensión de estos derechos contribuyó formidablemente el pensamiento del liberalismo progresista en los trabajos de J. Stuart Mill y del socialismo democrático representado por escritores como Bernstein. Al respecto se puede leer: Gregorio Peces Barba, "Derecho Positivo de los derechos Humanos". P. 120

público hace posible que los aún excluidos avancen hacia su constitución en ciudadanos de hecho. Éste es quizás el principal valor agregado de la ciudadanía social en el proceso de construcción ciudadana y el advenimiento de una nueva cultura democrática.

La formalización de espacios para la participación y el reconocimiento de derechos tienen un carácter vinculante e integrador y a la vez impulsa cambios de hábitos en la relación entre el Estado y la sociedad y dentro de la misma. Además, esta participación contribuye a controlar el ejercicio del poder y ampliar el acceso de otros sectores al manejo del mismo.

La importancia de los derechos humanos y, dentro de ellos, de los Desc, está definida por la dinámica democrática que suscitan<sup>22</sup>. Los ciudadanos modernos de todas las latitudes se distinguen por tener derecho a la libertad y a la propiedad (derechos civiles), a sufragar y a ser elegidos (derechos políticos), a la educación, la salud, a la vivienda, el trabajo y la cultura (derechos sociales), también tienen derecho a participar y a decidir el uso que debe asignarse al patrimonio público (derechos republicanos).

Al propiciar la intervención de ciudadanos-sujetos integrales, el ejercicio de los derechos humanos y de los Desc redimensiona lo político, llenando de sentido la defensa del bien común o del interés público. De la misma forma, los derechos adquieren una perspectiva histórica ya que ellos no son homogéneos para todas las sociedades.

Las políticas sociales y el bienestar que se desprenden de la conquista y garantía de los derechos humanos y de los Desc desempeñan entonces un papel muy importante en la integración social, la seguridad política y el desarrollo económico, así como en el camino de democratización que asuman las colectividades sociales.

### 1.3. Para una definición de los Desc

El actual desarrollo de los Desc, como se anotó anteriormente, se dio por el camino de traducir en derechos las demandas sociales en materia de salud, educación, vivienda, trabajo, alimentación, todas éstas ligadas con el principio de la dignidad del ser humano.

El proceso de positivización de los derechos humanos, de la traducción de los principios éticos y de las declaraciones de protección por parte de los Estados nacionales en instrumentos normativos y pactos de defensa internacional de los derechos humanos se expresó en el establecimiento de las obligaciones de las naciones modernas, tanto en lo referido a los derechos sociales y políticos (Pacto internacional de derechos civiles y políticos de las Naciones Unidas) como en lo atinente a los derechos sociales (Pacto Internacional de Derechos económicos, Sociales y Culturales). El preámbulo del PIDESC estableció taxativamente:

*Se reconoce que: "con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos"<sup>23</sup>.*

22 La relevancia del camino democrático para la obtención de los Desc puede leerse considerando el punto de vista de algunos autores que han planteado que "De hecho, sólo los derechos de participación política fundamentan el marco legal de los derechos reflexivos y auto referidos de los ciudadanos. Las libertades negativas y los derechos sociales pueden, en comparación, ser concedidos por una autoridad paternalista. En principio, el Estado constitucional y el Estado de Bienestar son posibles sin una democracia" (Habermas, 1992).

23 PIDESC. A.G. res. 2200A (XXI), 21 U.N. GAOR Supp. (No. 16) p. 49, ONU Doc. A/6316 (1966), 993 U.N.T.S. 3, entrada en vigor 3 de enero de 1976.

A partir de este reconocimiento, se avanzó rápidamente hacia una visión de integralidad e indivisibilidad de los derechos humanos que se condensa en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 en donde se consigna que:

*"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sea cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de proteger y defender todos los derechos humanos y las libertades fundamentales"*<sup>24</sup>.

Entonces, los Desc, al igual que cualquier otro derecho humano reconocido por el concierto internacional de las naciones modernas, adquieren el rango de valores incuestionables, innegociables, sometidos a la normatividad internacional que facultan a los titulares de cualquiera de estos derechos a promover prácticas sociales y a exigir la constitución de instituciones y de adecuar las prácticas institucionales en un territorio específico para que su derecho sea garantizado.

Siendo parte integral del universo de los derechos humanos, los Desc mantienen una relativa especificidad, pues ya no sólo están ligados a los valores fundamentales de las sociedades modernas y a las características que le dan naturaleza a regímenes políticos específicos, sino que están relacionados también en forma directa con las consecuencias y los efectos del orden social y económico establecido.

Efectivamente, los derechos sociales se sitúan más allá de las declaraciones de derechos y de la puesta en funcionamiento de instituciones y mecanismos para la garantía jurídica de su plena vigencia, como es el caso de los derechos civiles y políticos. Los Desc guardan interdependencia estrecha con las características históricas de las sociedades, con su nivel de desarrollo, con las relaciones de poder entre los distintos actores que la conforman y que se manifiestan en el plano de las orientaciones políticas, en la formulación de planes que materializan las políticas públicas, en el destino de los presupuestos, en las dotaciones normativas y de infraestructura institucional. Es decir, no se pueden limitar a la consagración de los derechos en el sistema jurídico, a la redacción de instrumentos de protección o a la declaración de la voluntad de aplicarlos<sup>25</sup>.

Los Desc, por supuesto, mantienen en común con los derechos humanos de primera generación el hecho de que el sujeto de estos derechos no es solamente un aspirante a verse beneficiado por las políticas sociales del Estado, o un actor que realiza actividades de intermediación o de presión para tales fines, sino que es titular de un derecho que debe ser garantizado por el Estado.

En las últimas décadas del siglo XX, se afianzó una tendencia a fortalecer la exigibilidad y los medios para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales en el entendido de que la satisfacción de las necesidades humanas y sociales develaba, en gran medida, el verdadero carácter de la organización social y política vigente.

Éste es el origen de la concepción misma de "*Desarrollo Humano*" que ha sido adoptado por la Onu a instancias del análisis de la experiencia vivida por muchas sociedades, que en su proceso de incorporación a la modernidad, han sufrido también la devastación de sus redes naturales de soporte colectivo y no han podido superar la inequidad de sistemas económicos vigentes. "*La promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos humanos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y*

24 Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Declaración y Programa de Acción . Parte I. Párrafo 5. Viena. 25 de Junio de 1993

25 Ver al respecto: Víctor M. Moncayo. "El Leviatán derrotado". Grupo Editorial Norma. Bogotá. 2004

*reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades”*<sup>26</sup>

Las normas internacionales incluyen la obligación por parte de los Estados partes de adoptar disposiciones de derecho interno que garanticen la eficacia de los derechos consagrados en los instrumentos supranacionales. En el caso de los Desc, esta obligatoriedad debe manifestarse en la mejoría del bienestar de los ciudadanos en el marco del mantenimiento de las libertades democráticas y la autonomía moral de las personas.

El Estado aparece así como el garante principal de los derechos sociales, sin que esto signifique que deba proporcionar directamente todos los medios para la satisfacción de esos derechos. El Estado debe proporcionar un mínimo de bienes y servicios para la satisfacción de los Desc, que esté enmarcado dentro de una preocupación permanente por universalizar la ciudadanía de derechos y que atienda con prioridad a las personas más débiles, o sea, aquellas que no puedan obtener un acceso a través de sus propios medios a los beneficios del desarrollo social y que, por lo tanto, no pueden hacer efectiva su titularidad de los Desc por otras vías.

La concreción de esta perspectiva se articula con las políticas de desarrollo. No es sencillo llegar a un pacto social y fiscal que incorpore la perspectiva de los Desc en la fundamentación de las políticas de desarrollo. La tendencia más marcada en los últimos años en América Latina ha privilegiado la creación de condiciones económicas e institucionales para impulsar el crecimiento de las economías de mercado con bajos niveles de regulación; éste sería el punto de partida para generar expectativas de desarrollo que puedan extenderse a cada vez mayores capas de la población. Se considera entonces en esta óptica que mientras funcionan los mecanismos expansivos del mercado, se pueden aplazar las metas de eliminación de la desigualdad, la discriminación y la exclusión, por cuanto para ejercer funciones de redistribución, habría primero que garantizar el crecimiento de la producción. En esta concepción, la distribución de los beneficios del desarrollo es una función dependiente del crecimiento económico.

Otra concepción que ha estado presente en la gestión estatal latinoamericana, es la de que las personas pueden alcanzar logros sustantivos para su condición de ciudadanos, si se les garantiza el espacio democrático para la participación y la deliberación sobre los asuntos públicos y el acceso a bienes y servicios básicos, que les otorguen la libertad política y las dotaciones materiales iniciales para el impulso de sus proyectos de vida.

En esta acepción, el Estado no se concibe como un ente paternalista y autoritario que lo erige como la entidad que otorga derechos, sino que lo comprende como instrumento para garantizar los logros democráticos de una sociedad activa.

*“En ninguna parte del mundo el derecho – los tratados, la constitución, las cortes – ha hecho realidad los derechos. El ámbito jurídico es una dimensión de la protección de los derechos. El derecho es uno de los elementos que pueden apalancar y empujar los derechos sociales. Eso hay que rescatarlo y defenderlo, y se hizo en Colombia, afortunadamente, con la reforma de la Constitución en 1991 y con las aplicaciones de que ha sido objeto. Pero el ámbito jurídico no es necesariamente la dimensión principal de protección de los derechos. Todos sabemos que cuando hay que acudir al juez algo está muy mal. El ideal en la protección de los derechos es que no haya que acudir al juez. Y de eso se trata: que los derechos sean vigentes sin jueces.”*<sup>27</sup>

26 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Informe sobre el Desarrollo Humano. Bogotá. 2000

27 Ver, “Foro sobre derechos y Política Pública. Justicia. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” en Documentos “Foro Multidisciplinario...” Cepal, Fundación Social. Op.cit.

El Estado queda responsable entonces de impulsar las reformas jurídicas, de constituir la red institucional, la infraestructura y asignar los recursos adecuados y necesarios para que la realización de los derechos civiles, políticos y sociales se haga usando todos los instrumentos de política pública a su disposición.

### 1.3.1. Los Desc como obligación jurídica constitucional e internacional

En el concierto internacional, los deberes ético-políticos de los Estado se han transformado en obligaciones jurídicas, se han perfeccionado como deberes de los Estados Partes en los pactos y tratados internacionales que tienen carácter vinculante, con la misma jerarquía que las normas constitucionales. Los estudiosos de la jurisprudencia han destacado el hecho de que, para los Desc, el tránsito del acuerdo ético a la norma de aplicación efectiva es un proceso gradual,

*“cuyo paso inicial puede ser la ratificación del tratado respectivo (pacta sunt servanda es un principio jurídico y no sólo ético), así el tratado crea deberes condicionados o progresivos (como el Pacto de los Desc), y cuyos pasos subsiguientes pueden ser propios de la legislación interna, luego de la administración pública, y eventualmente de la justiciabilidad strictu sensu”<sup>28</sup>.*

Para nuestro país, el artículo 93 de la Constitución Política (C.P.) señala que

*“Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben sus limitaciones en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia”.*

Éstos se suman a los derechos consagrados en la Constitución, e integran con el resto de la Carta un *Bloque de Constitucionalidad*, de tal manera que pueden ser utilizados como parámetros para el examen de constitucionalidad de las leyes a la luz del cumplimiento de esos derechos.

En lo que se refiere a los Desc, los principales pactos internacionales que los recogen son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), aprobado en 1968, ratificado por Colombia en 1969 y que entró en vigor en enero de 1976; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el “Protocolo de San Salvador”, suscrito en 1988 y ratificado por la Ley 319 de 1996.

Dice el artículo 2, ordinal 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:

*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.*

En estos mismos instrumentos, se establece la diferencia y complementariedad de los *derechos de cumplimiento inmediato* y los de *logro progresivo*. Los siguientes ocho derechos o tipos de derechos contemplados por el Pacto son de cumplimiento inmediato por parte de los Estados:

- (1) Derecho a la igualdad de género (Artículo 3)
- (2) Derecho a igual salario por igual trabajo (Art. 7 literal a) ordinal i)

28 Hernando Gómez. B. Op.cit.

- (3) Derechos sindicales (afiliación, federación y funcionamiento de sindicatos; derecho de huelga) - Art. 8
- (4) Prohibición del trabajo infantil (Art. 10. Ord. 3)
- (5) Libertad paterna para elegir escuela (Art. 13. Ord. 3)
- (6) Libertad de enseñanza (Art. 13, Ord. 4)
- (7) Algunos derechos culturales (participación en la vida cultural, propiedad intelectual y libertad de investigación).
- (8) El derecho a no ser discriminado por motivos de "raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social" (Art 2, Literal 2. *Principios de Limburgo*<sup>29</sup>)

Como reseña Gómez Buendía,

*"Tanto el Pacto como el Protocolo de San Salvador formulan la mayoría de los Desc de modo categórico o no condicionado: "toda persona tiene el derecho a...", es la expresión literal preferida. Esta no condicionalidad contrasta con el carácter condicional o progresivo de la obligación asumida por el Estado"*<sup>30</sup>.

Conforme a la argumentación del autor, lo anterior plantea tres tipos de problemas: el primero se refiere al alcance de la obligación del Estado, el segundo a la manera como el Estado pueda cumplir esta obligación y el tercero está relacionado con los caminos que tienen los titulares del derecho para exigir su cumplimiento. Para responder a estas preguntas, es preciso situarlos en el contexto de las realizaciones y los compromisos de un Estado Social de Derecho.

## 1.4. El Estado Social de Derecho y los Desc

El artículo 1º de la Constitución Política de Colombia, encabezando el título de los derechos fundamentales, declara que

*"Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República Unitaria, Descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".*

Entonces, los deberes de las autoridades remiten a la naturaleza del Estado Social de Derecho e incluyen todas las medidas necesarias para que sea respetada la dignidad humana de todos los colombianos mediante las garantías de acceso a los alimentos, a una educación de calidad y a una salud adecuada y oportuna, al disfrute de un techo en buenas condiciones que goce de servicios públicos y de saneamiento básico, a oportunidades de un trabajo que le permita a cada uno un ingreso suficiente para sostener su proyecto existencial y a la promoción de la acción solidaria, con miras a que todos los ciudadanos puedan acceder a un mínimo vital. En último caso, la prevalencia del interés general, que será resguardada por el Estado, será el camino para asegurar que todos los colombianos puedan vivir dignamente.

29 Los Principios de Limburgo son un pacto suscrito por 29 Estados miembros de la Naciones Unidas en 1986 relativos a la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

30 Hernando Gómez B. Op. cit

Así lo señala la sentencia C-251 de 1997 de la Corte Constitucional:

*“La Constitución acoge la fórmula del Estado Social de Derecho, la cual implica que las autoridades buscan no sólo garantizar a la persona esferas libres de interferencia ajena, sino que es su deber también asegurarles condiciones materiales mínimas de existencia, por lo cual el Estado debe realizar progresivamente los llamados derechos económicos, sociales y culturales. El Estado tiene frente a los particulares no sólo deberes de abstención sino que debe igualmente realizar prestaciones positivas, sobre todo en materia social, a fin de asegurar las condiciones materiales mínimas, sin las cuales no es posible vivir una vida digna”<sup>31</sup>.*

De ahí que esta orientación constitucional pueda resumirse diciendo que:

*“El Estado Social de Derecho es aquel Estado que garantiza, con los impuestos de todos, unos mínimos vitales universales a los ciudadanos. De tal suerte que las autoridades del Estado Social de Derecho tienen obligaciones – morales y jurídica - de tomar medidas para garantizar que los ciudadanos, si no pueden proveerse esos mínimos por su propia cuenta – en el mercado - puedan tener acceso a recursos para satisfacer dichos mínimos, en condiciones de igualdad”<sup>32</sup>.*

La Constitución además define prioridades en cuanto a las esferas de acción del Estado relacionadas con los derechos sociales. El artículo 366 que corresponde al Capítulo 5. “De la finalidad social del Estado y de los Servicios Públicos” dice:

*“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.*

La evaluación básica sobre el cumplimiento de los Desc por parte del Estado dependerá de que cumpla con estos presupuestos de garantizar el mínimo vital a todos los colombianos y en la gestión que esté dirigida a ello, a través de la asignación prioritaria del gasto público para atender problemáticas sociales, así como de las garantías de no discriminación y de participación política en la definición de las políticas públicas relativas al bienestar. Esto significa, tal como se ha ratificado en los pactos internacionales como el Pidesc, que las obligaciones del Estado, partiendo del mínimo vital, deben estar en constante progresividad y buscar la ampliación de los Desc para responder a las crecientes demandas de la población que anhela mejores condiciones de vida.

Los Desc en el Estado Social de Derecho son entonces principios constitucionales que se hacen específicos en normas y reglas de estirpe constitucional que contienen derechos fundamentales de obligatorio cumplimiento para el Estado y para los particulares. Desde el punto de vista jurídico, estas normas son sumamente complejas tanto por la dificultad para precisar el grado en el que se hace vinculante la obligación del Estado para su realización, como por el hecho de ser normas cuya controversia sólo puede resolverse por el método del análisis ponderado de las circunstancias que están implicadas en cada caso específico. Éstas son las que obligan al operador jurídico a decidir la preferencia de una norma sobre otras, a la luz de una valoración razonable de la competencia y prioridad entre diferentes regulaciones y derechos que pueden estar involucrados.

31 Citado por el Estudio de la Universidad Externado de Colombia. Cipe. “Metodología de incorporación del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo y en las políticas públicas de las entidades territoriales”.

32 Ibid.

Lo anterior implica un esfuerzo permanente por la delimitación jurídica y política de los Desc, manifiesta tanto en la interpretación de los principios constitucionales y la jurisprudencia de las cortes, como en su desarrollo legislativo y en la progresiva regulación que proporcionan los convenios internacionales. En este proceso, los derechos se van configurando, cada vez más claramente, como reglas que norman derechos fundamentales, en las cuáles se hacen explícitos tanto a los sujetos titulares de estos derechos sociales como a los sujetos de las obligaciones, encargados de que se cumpla el mandato legal y constitucional<sup>33</sup>.

Hasta ahora, los Desc se han traducido en el derecho positivo como principios programáticos de carácter constitucional que definen unos mandatos que deben ser concretados como finalidades de la acción estatal. Así mismo, han sido incluidos como normas para la organización de la acción institucional, que sirven de orientación a las políticas públicas que tienden a asegurar su realización y se configuran como garantías institucionales de estos derechos. Los Desc, en menor medida también comienzan a afirmarse como derechos públicos personales (subjetivos), cuya titularidad está en cabeza de las personas y les otorga a estos titulares un poder de acción y de protección judicial.

Como derechos fundamentales, los Desc tienen como fin (al igual que el conjunto de derechos fundamentales civiles y políticos) asegurar las libertades individuales, en particular las que están relacionadas con garantizar a cada uno el desarrollo de su proyecto existencial, y por lo tanto son derechos de defensa del ciudadano frente a restricciones abusivas, por acción u omisión, que pueda tomar el Estado. Pero igualmente, los Desc son derechos prestacionales, que le imponen al Estado el deber de acciones positivas. Como tales, los Desc obligan al Estado a acciones positivas de protección ante cualquier amenaza de que el derecho fundamental no pueda ser ejercido. Así mismo, implican garantías de procedimientos justos, que aseguren la eficacia del derecho y haga efectiva la prestación del derecho.

La Constitución define responsabilidades taxativas (deberes objetivos) del Estado, cuando menos en lo que establece como *derechos sociales fundamentales* en el artículo 366 de la CP: "salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable". Frente a éstos, se debe presentar actuaciones positivas del Estado para su realización en tanto se comprenden como *derechos de prestación*<sup>34</sup>, es decir derechos que están vinculados no solamente al mundo jurídico, sino al de las decisiones políticas, las cuales se surten en la interacción permanente entre el Estado y una sociedad que tramita sus demandas a través de su participación e intervención en lo público.

Sin embargo, como se verá más adelante, existe un debate relacionado con las limitaciones económicas e institucionales que pueda tener un Estado para el cumplimiento de sus responsabilidades. El enfoque con el cual deben examinarse estas limitaciones ha sido recogido en la jurisprudencia que se desprende de los pactos internacionales y en múltiples sentencias de las cortes colombianas. Tal es el caso del llamado "mínimo vital", entendido por la Corte Constitucional como ese conjunto de derechos que es necesario tener para vivir una vida decente<sup>35</sup>. O la sentencia que define la constitucionalidad de la ley que aprueba el Protocolo de San Salvador<sup>36</sup>, en donde la Corte reconoció la importancia de que el Estado se comprometa en la realización progresiva de los Desc, puesto que el tratado exige adoptar todas las

33 Para una ampliación de la discusión acerca de la naturaleza normativa y reglamentaria de los Desc, ver: Ángel Herreño. "Todo o nada. Principio de integralidad y derechos sociales". Textos de Aquí y Ahora. Bogotá. 2008. P. 79.

34 "Los derechos económicos, sociales y culturales, para su cabal realización demandan acciones positivas de parte del Estado, específicamente la provisión de recursos presupuestales y políticas públicas. Los primeros (civiles y políticos) han sido denominados también derechos o libertades negativas y los segundos, derechos de prestación. Incluso, hay quienes sostienen que sólo puede hablarse de derechos allí cuando hay prescripciones negativas a la intervención del Estado, pero no cuando haya una posición jurídica que demanda una actividad positiva, porque esa aspiración no cabe en el mundo jurídico sino el mundo de lo político". Hernando Gómez. B. Op.cit.

35 Sentencia T-462. Magistrado Ponente Eduardo Cifuentes Muñoz.

36 El Protocolo de San Salvador es adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Desc,

medidas necesarias, y hasta el máximo de los recursos disponibles, según el grado de desarrollo de cada país, con el fin de lograr progresivamente la plena efectividad de dichos derechos<sup>37</sup>.

Además, no se puede dejar de observar también el efecto de las restricciones de carácter estructural que impone al Estado la nueva época que se vive como resultado de las transformaciones introducidas por la globalización en el mundo productivo, financiero y de las relaciones internacionales,<sup>38</sup> así como las condiciones del pacto social y político en medio de las cuales se suscribió la Constitución de 1991 en Colombia.

El reordenamiento del aparato político de la sociedad colombiana no puede entenderse sólo como una cuestión jurídica-constitucional, o como una mera alteración del orden de las competencias entre las diferentes ramas del poder público. Lo que se dio fue una adecuación del modelo de Estado a las nuevas exigencias del mercado global, a las nuevas reglas de la producción y del trabajo, de la distribución de la riqueza y del ingreso y a los nuevos requerimientos de la reproducción social.

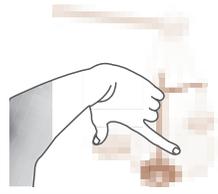
De ahí que en medio de los acuerdos institucionales implicados en la búsqueda de un pacto político con sectores de la insurgencia que deponían las armas, de la incorporación de las demandas emergentes de las regiones y de los movimientos sociales, se introdujeran en la Constitución de 1991 las bases para la transición de un Estado garantista hacia un mayor juego de las reglas del mercado en la asignación de recursos, priorizando criterios de eficacia y eficiencia en la acción pública.

El problema de la satisfacción de los Desc se tiene que identificar en conexión con el modelo social que se consagra en la Constitución de 1991, en los esfuerzos que plantea al Estado para el cumplimiento del mandato de garantías a favor de los Desc y las limitaciones de los instrumentos para llevarlos a la práctica, en tanto en el texto constitucional también se consagran lineamientos para la instauración de la lógica predominante del mercado en todos los niveles, incluyendo el de la prestación de servicios públicos domiciliarios y servicios básicos, tales como la salud y la educación.

---

37 Sentencia C-251 de 1997

38 Ver al respecto: Bob Jeasop. "La crisis del estado de Bienestar".



## 2

## Una mirada a los Desc desde la perspectiva jurídica

Recientemente, se ha renovado la discusión acerca del carácter jurídico de los Desc. En términos de filosofía de la norma, estos derechos, algunos de los cuáles son de satisfacción progresiva, han sido tratados por ciertas corrientes de pensamiento como correspondientes a los llamados por Kant “deberes imperfectos”<sup>39</sup> del Estado, por lo que estarían diferenciados de los derechos plenos, de aplicación inmediata que exigen del Estado una actitud de abstención, de no intromisión, o de acciones negativas para preservar las libertades, que son por excelencia el ámbito de vigencia de los derechos civiles y políticos, de los cuáles se derivarían deberes de obligación perfecta.

Con esta argumentación, se ha pretendido relativizar la fuerza jurídica de los Desc, que terminarían asimilados a la precaria categoría de “cuasiderechos”, cuya vigencia no solamente sería gradual y que podrían ser aplazados o incluso relegados en aras de objetivos colectivos que se llegaren a considerar más urgentes o prioritarios. El débil desarrollo normativo y la propensión a tomarlos como declaraciones programáticas que sugieren orientaciones inspiradoras de la acción institucional han derivado en imprecisiones o alusiones abstractas de los sujetos del derecho y de las obligaciones, a indeterminaciones sobre las consecuencias jurídicas de la violación o la no garantía de estos derechos. Para el positivismo jurídico, por ejemplo, no cabe otra definición de un derecho que no implique mandatos y prohibiciones explícitas o tácitas y éstas están generalmente respaldadas por sanciones emitidas y en capacidad de ser cumplidas por un poder soberano. Jeremías Bentham, exponente principal de esta escuela señalaba que “si no existe obligación, ¿en qué consiste el derecho?”<sup>40</sup>; en ese sentido hay que entender los esfuerzos del derecho internacional de los derechos humanos por precisar el contenido de los Desc como derechos en

39 Dentro de los principios deontológicos planteados por Kant están los deberes de obligación perfecta y los de obligación imperfecta. Los primeros son preceptos fundamentalmente negativos. En contravía de lo aducido por quienes defienden que sólo los derechos civiles y políticos generan deberes de obligación perfecta, actualmente se tiende a interpretar que a ellos corresponden todos los definidos por la voluntad general, que tienen carácter público de obligatorio cumplimiento, lo que incluiría la definición básica de los Desc. Para el filósofo alemán, los deberes de obligación imperfecta son de carácter subjetivo, asimilables a “deberes éticos o de obligación amplia” y que pueden incluso definirse como “deberes de afecto o de benevolencia”, exigibles por tanto únicamente por el propio sujeto, en tanto estos deberes se derivan del sistema de valores propios de cada persona; están entonces básicamente referidos a la dimensión cultural y, particularmente, a la cultura política con deberes tales como la ayuda, la tolerancia y el pluralismo. Frente a obligaciones como éstas, no existen tenedores específicos de derechos. Ver al respecto: Immanuel Kant. “Fundamentación de la metafísica de las costumbres”. Editorial Espasa- Calpe. Madrid. 1967. p. 73 y. I. Kant. “La metafísica de las costumbres”. Editorial Atalaya. Barcelona. 1993. p. 242.

40 Jeremy Bentham,. “Introducción a los principios de Moral y Legislación”. Editorial Paidós. Barcelona. 2001

estricto sentido, que deben subsanar las vaguedades que puedan haber en su definición, delimitando la canasta de bienes y servicios tutelables que configuran el mínimo exigible, los ámbitos de protección, las titularidades que se reconocen y, en fin, las consecuencias jurídicas del mandato que se desprende de su reconocimiento constitucional y legal. El progreso hacia la clarificación de estos componentes de los Desc ha sido recogido por tratadistas como Víctor Abramovich y otros que han señalado que:

*"las diferencias entre derechos civiles y políticos y derechos económicos, sociales y culturales son diferencias de grado más que diferencias sustanciales. Puede reconocerse que la faceta más visible de los derechos económicos, sociales y culturales son las obligaciones de hacer y es por eso que a veces se les denomina "derechos- prestación"; sin embargo no resulta difícil descubrir, cuando se observa la estructura de estos derechos, la existencia concomitante de obligaciones de no hacer: el derecho a la salud conlleva la obligación estatal de no dañar la salud; el derecho a la educación supone la obligación de no empeorar la educación; el derecho a la preservación del medio ambiente implica la obligación de no destruir el medio ambiente... En suma, los derechos económicos, sociales y culturales también pueden ser caracterizados como un complejo de obligaciones positivas y negativas por parte del Estado, aunque en este caso las obligaciones positivas revistan una importancia simbólica mayor para identificarlos"<sup>41</sup>.*

Otro problema de la estructura jurídica de los Desc es la de la admisión de que todas las obligaciones del Estado no son inmediatas, sino que son respuestas a las demandas planteadas por la lucha y el devenir de las sociedades que demarcan el progreso o retroceso en la realización de los derechos humanos. Desde esta perspectiva, algunos analistas han afirmado que: "en un primer momento, los derechos de realización progresiva eran o son derechos de carácter ético o de carácter político, aunque no fueran o aún no sean derechos propiamente jurídicos"<sup>42</sup>. Esta idea va siendo superada en la medida en que los Desc se consolidan en su carácter de derechos sociales fundamentales, parte integral e indisoluble del conjunto de los derechos humanos, que rigen como principios programáticos y también como aparato normativo que genera mandatos y obligaciones vinculantes exigibles por los sujetos titulares.

Claro está que existen singularidades de los Desc que los diferencian de otros derechos, que deben ser identificadas en los caminos de materialización de los contenidos de los derechos que cada sociedad escoge, evalúa y asume; en la definición de los núcleos de cada derecho, que son las obligaciones mínimas inexcusables que operan de manera inmediata y que se constituyen en los puntos de partida de la progresividad; así como de los procedimientos que se definan, a partir de acuerdos sociales y políticos, para que éstos no retrocedan y cada vez se adquiera su realización más plena.

Tampoco puede escaparse la realidad de la brecha entre la declaración formal de los derechos y su aplicación práctica. En esta dirección, la concreción de los derechos, como señalado con anterioridad, está mediada por la lucha política y, por tanto, el solo acto de la puesta en funcionamiento del instrumento legal no es garantía del grado de aplicación efectiva de los Desc, de ahí que la seguridad jurídica de la cual sea dotada la sociedad en torno a la definición de las obligaciones estatales y de los mecanismos para que los derechos se hagan realidad, se convierten en decisivos para su observancia y evaluación nacional e internacional.

Ésta es una de las controversias jurídicas más decisivas y donde aún no hay nada concluyente. La adopción de instrumentos internacionales como el Protocolo Facultativo del PIDESC puede ser una

41 Víctor Abramovich y Crísthian Curtis. "Los derechos económicos, sociales y culturales en la denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Citado por Ángel Herreño, op. cit. p. 82. Hay que destacar que autores como Abramovich gozan de gran influencia en la CIDH y ha sido redactores de varios de sus documentos orientadores, entre éstos los "lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales" de esta comisión interamericana del 5 de octubre del 2007, documento que comentaremos más adelante.

42 Hernando Gómez Buendía. "Alcances de la Obligación Estatal de Adoptar Medidas para Lograr de Manera Progresiva la Plena Efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Ponencia en el "Foro Multidisciplinario..." Cepal. Fundación Social. Op.cit.

vía para la solidificación de un terreno que aún sigue siendo cenagoso. Para el caso colombiano, la orientación fundamental de la Constitución de 1991 deja abierta la interpretación de que, al contrario de los derechos civiles y políticos, los Desc serían de aplicación progresiva y no inmediata, lo cual requiere más bien de la formulación y gestión de políticas públicas, es decir de la intervención positiva del Estado. Ahora, el debate se da en torno a si ese carácter implica que la titularidad de esos derechos pueda reclamarse ante los tribunales.

El Comité del Pacto Internacional de los Desc ha reafirmado el carácter gradual de la implementación de una gran parte de los derechos sociales, señalando igualmente que los Estados sí tienen la obligación inmediata de asegurar un mínimo vital de cada uno de los Desc, donde se le exige su actuación sistemática y planeada hacia una plena efectividad de los mismos, sin que se haya definido taxativamente, cual es ese mínimo vital<sup>43</sup>.

Estos dos argumentos, el de la Constitución Política de Colombia y el de las orientaciones del Pacto Internacional se prestan para disímiles interpretaciones que incluyen la de concebir los Desc como meros principios programáticos que darían pautas generales para el trazado de las políticas públicas, es decir estarían en la órbita de los llamados “mandatos de optimización” definidos de la siguiente manera por tratadistas como Alexy:

*“normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”<sup>44</sup>*

En este sentido, no se trataría de “derechos definitivos”, sino de los que ordenan optimizar, sin que entre unos u otros principios haya una supremacía legislativa que de total certeza al operador de justicia sobre cuando los preceptos son cumplidos o no. Desde este enfoque, se haría muy complejo el proceso de justiciabilidad de los Desc, en tanto éstos se mantendrían a la manera de cláusulas abiertas, cuyo camino de resolución no se encuentra especificado, a la manera de reglas, de forma taxativa.

Si se comprende la complejidad de esta problemática que contiene elementos de posible indeterminación normativa, se hace necesario entrar en la discusión de dos grandes problemas para su aplicación que atañen a la responsabilidad jurídica de los Estados en su obligación de garantizar efectivamente los derechos sociales. Se hace referencia en este apartado al problema de la *justiciabilidad* de los Desc y el de su *progresividad*, ambos elementos de diferenciación con la exigibilidad jurídica que caracteriza a los derechos civiles y políticos.

## 2.1. Justiciabilidad y ponderación los Desc

En este estudio, los Desc son considerados como derechos sociales fundamentales codificados como principios constitucionales de carácter vinculante. Atendidos al principio de integralidad de los derechos humanos consagrado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993<sup>45</sup>, no cabría distinción alguna en el rango de los derechos fundamentales; a pesar de que subsista la razón jurídica y pragmática de que los Desc para su concreción requieran de insumos materiales, que exigen procesos de política económica y social que se tramitan a través de procedimientos políticos y financieros

43 Una amplia discusión sobre estos problemas puede encontrarse también en: Oscar Useche. Problemas del desarrollo humano en Colombia desde la perspectiva de la ciudadanía y de los derechos sociales fundamentales”. En: Universidad Libre. Grupo de investigación Estado y Política. “Cultura política, identidades y nuevas ciudadanías”. Cúcuta.2005.

44 Robert Alexy, “Derechos y razón práctica”. Editorial Fontamara. Barcelona. 1998. Pag. 14. Citado por Oscar Dueñas. “Jurisprudencia humanista en el constitucionalismo económico” Ediciones Librería del Profesional. Bogotá. 2000.

45 Nótese que siendo este evento posterior a la promulgación de la Constitución colombiana, hay que acudir al criterio de Bloque de Constitucionalidad para incorporar sus efectos a la legislación del país.

implementados en el curso de períodos de tiempo y condiciones de lugar definidas por el entorno histórico. No es acertado entonces confundir su naturaleza de derechos fundamentales, y como tales de derechos universales, con los procedimientos y grados de concreción, que son a su vez rutas de universalización, que define cada sociedad en particular.

Para hacer efectivos los Desc, el Estado debe garantizar que el derecho sea exigible ante una autoridad u organismo competente, que asuma las reclamaciones por violaciones y determine sanciones o reparaciones, cuando ello sea pertinente. "Si esa autoridad es un juez o un tribunal, entonces se habla de *justiciabilidad* de un derecho. La protección judicial es la garantía más idónea de protección de los derechos"<sup>46</sup>.

Sin embargo, abundan los argumentos a favor y en contra de la *justiciabilidad* de los Desc. Algunos de los razonamientos favorables se relacionan con su naturaleza de derechos sociales fundamentales en la idea de que los derechos sociales son bienes o servicios básicos para la dignidad, la autonomía y la libertad de las personas, y son precondiciones de la participación democrática; en esa medida, no pueden estar expuestos a los avatares de las decisiones políticas, que sería el caso si se tratase sólo de prestaciones sometidas a las posibilidades económicas de un Estado y definidas generalmente por el poder legislativo, que es a quien corresponde la determinación del presupuesto. Aquí radica una de las ideas fuertes de teoría constitucional en el sentido de que un derecho tiene que estar sometido a protección judicial, porque es la única forma de no comprometer su exigibilidad y cumplimiento en el debate democrático y en el proceso político.

Por su parte, los argumentos en contra de la *justiciabilidad* están centrados en la consideración de que los derechos sociales son muy indeterminados. Por ejemplo, los pactos internacionales sobre la materia señalan que las personas tienen derecho a la salud, pero no precisan hasta qué nivel de atención. Adicionalmente, no todas las posibles formas de atención serían universalizables, porque los recursos son escasos y las necesidades son prácticamente infinitas. Sin embargo, esta apreciación ha sido objetada, argumentando que no hay una relación necesaria entre justiciabilidad y garantía de universalización inmediata de un derecho<sup>47</sup>.

Otras opiniones contra la justiciabilidad de los Desc señalan que no es muy claro el alcance de la obligación estatal relativa a ciertos derechos (el contenido obligacional); además, para estos observadores, subsiste un problema de prioridades, al asignar los recursos: ¿se debe invertir en educación o en salud?, ¿en alimentación o en vivienda? Por ello, la regulación, el cumplimiento y la asignación de recursos para los Desc serían propios de las decisiones del proceso político y legislativo, y no de las de los jueces. En este sentido, la definición del alcance de las normas y la asignación de recursos no serían un asunto judicial.

Esta visión entraría entonces en contradicción con la obligatoriedad jurídica, y no solo política y ética, para con cualquier derecho fundamental. Por lo anterior, habría que buscar alternativas en el tratamiento judicial de los Desc, comenzando por reconocerlos como principios que implican mandatos imprescindibles para el Estado y los particulares, y definiendo unos criterios de ponderación para el tratamiento político y judicial de los Desc. En este sentido, unos derechos no pueden ser relegados, por una supuesta preeminencia de otros (por ejemplo el derecho a la vivienda relegado por el derecho a la salud). Lo anterior no quiere decir que no pueda darse la prevalencia temporal y condicionada de

46 "Foro sobre derechos y Política Pública. Justiciabilidad. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales" en Documentos "Foro Multidisciplinario..." Cepal, Fundación Social. op.cit. En el conjunto de este apartado sobre las implicaciones jurídicas de los Desc seguimos la argumentación del debate presentado en este evento, cuyos principales elementos quedan aquí resumidos.

47 La crítica de esta perspectiva es asumida con argumentos como éste: "Cuando el PIDESC consagra el derecho a una vivienda digna, tiene en cuenta que si un Estado es pobre no puede garantizársela inmediatamente a la población. Pero de la respectiva disposición del Pacto se derivan obligaciones que pueden ser, de una manera u otra, controlables judicialmente... vincular la justiciabilidad a la posibilidad de universalizar inmediatamente un derecho es algo que limita demasiado su radio de acción" Carlos Vicente De Roux y Juan C. Ramírez (editores). "Derechos económicos, sociales y culturales. Política pública y justiciabilidad. Serie estudios y perspectivas. No. 4. Cepal. Bogotá. 2004. Pág. 26.

alguno, conforme a la valoración y ponderación que haga el operador jurídico del caso en cuestión, porque razonablemente se considere que tutela de mejor manera las garantías constitucionales a una vida digna. Lo anterior sin desmedro de la coherencia en el progreso permanente en la universalización y el no retroceso en la realización de todos los derechos fundamentales, ninguno de los cuáles puede ser relegado en aras de la satisfacción de otro.

Por otro lado, se arguye que las estructuras judiciales actuales no están preparadas para litigar de manera adecuada en materia de derechos sociales, trayendo varias razones de orden técnico y de operación judicial, tales como la dificultad para identificar los actores relevantes en relación con un problema específico, de educación por ejemplo. Además, el proceso judicial, con su propósito de definir un *ganador* y un *perdedor*, no sería siempre el camino más adecuado para resolver problemas complejos de derechos sociales, en los que hay intereses muy diversos en competencia. Serían muchas las dificultades adicionales para que las órdenes judiciales sean ejecutadas en pos de solucionar los problemas de derechos sociales. También se podría incurrir en problemas de discriminación. En el campo de los Desc, este principio es fundamental, pues la utilización de los recursos del Estado y la implementación de las políticas orientadas a proteger y a garantizar los derechos básicos de la población deben beneficiar a todas las personas, y se debe evitar crear privilegios a favor de uno u otro grupo de población.

Es muy claro sin embargo que éste último argumento no aplica en casos de medidas especiales, cuyo único fin sea asegurar el adecuado progreso de grupos o individuos que requieren de una protección especial que les garantice la igualdad en el disfrute de sus derechos. Se hace aquí referencia a grupos perjudicados por la asimetría en el acceso al poder en cuanto a la decisión de los asuntos públicos y en las distintas formas de negociación colectiva, que posibilitan la tutela, protección y realización de sus derechos. Las opciones que se han tomado en aras de profundizar un orden democrático que busque la igualdad ciudadana son generalmente del tipo de *discriminación positiva o de acciones afirmativas*, que permiten remover barreras impuestas por discriminaciones históricas.

Es así como la Constitución de 1991, a la luz del Capítulo 1 “De los derechos fundamentales”, consagra que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. A partir de ello, se ha dado reconocimiento especial a los pueblos indígenas, que tienen una circunscripción especial nacional para ser representados en el Congreso de la República (artículo 171), para que sus autoridades puedan ejercer funciones jurisdiccionales dentro de sus territorios (artículo 246) y para que constituyan Entidades Territoriales Indígenas, gobernadas por Consejos conformados y reglamentados de acuerdo a los usos y costumbres de la propia comunidad (artículos 329 y 330). Prerrogativas similares se concedieron a las comunidades negras, en cuanto al reconocimiento de la ocupación de baldíos (artículo transitorio 55).

Aquí los derechos sociales encarnan normas que reflejan la composición plural de la sociedad y que por lo tanto se deben proteger esa diversidad de valores y cosmovisiones para poder aspirar a que la Nación se mantenga unida y consensuada alrededor del pacto social básico, cuya primera piedra es la carta constitucional. Ésta y las instituciones estatales, de las cuáles la sociedad moderna se dota, deben garantizar las libertades jurídicas esenciales, pero también las condiciones materiales que aseguran la libertad de hecho, sin la cual las primeras carecerían de sentido. Esto es lo que otorga a los ciudadanos derechos de prestación, especialmente cuando se hace relación a los mínimos vitales o “derechos mínimos definitivos... que constitucionalmente garantizan la dignidad elemental de las personas y por ello poseen un carácter subjetivo y justiciable”<sup>48</sup>.

El mismo Pacto Internacional de los Desc, indicó que los Estados tienen el deber de establecer una ruta para hacer justiciables estos derechos. Lo que el Pacto asume es que los Estados están en la obligación,

48 Robert Alexy. Op.cit. p.500. Citado por A. Herreño, Op.cit. p.110.

a partir de un determinado momento, de garantizar un contenido mínimo de cada derecho, lo cual significa que debería haber recursos judiciales para exigir el cumplimiento de esa garantía.

En todo caso, los Desc que una persona pueda reclamar ante un tribunal nacional deberían ser los que la legislación interna ha definido como *justiciables* en desarrollo de procesos de decisión democráticos, además de la obligación de que los Estados reconozcan exigibilidad y, por ende, justiciabilidad, en cierto grado y sobre un contenido especificado para esos derechos, en virtud del compromiso internacional adquirido por medio de la ratificación de los Pactos e instrumentos Desc. El objetivo radica justamente en asegurar estándares básicos de bienestar social en lo inmediato, que es la base en que se fundamenta el goce cierto de los derechos y orienta el diseño de las políticas de bienestar social.

Siendo los Desc derechos fundamentales, el reto es como desarrollar el proceso hacia su justiciabilidad, recurriendo a lo mejor de la experiencia y a la argumentación de corrientes tan disímiles. Dentro del debate sobre la justiciabilidad de los Desc, tanto quienes abogan por un garantismo pleno de los derechos, como quienes argumentan que dicha justiciabilidad está sujeta a las decisiones de política que se definan en el debate parlamentario, conforme a la capacidad de los recursos disponibles, habría que buscar un escenario de solución que reconozca el carácter fundamental de los Desc y proponga alternativas para avanzar hacia la reclamación efectiva de estos derechos.

Un punto de partida podría ser el de reconocer que existe un importante sector de la población que está excluido de los beneficios de la ciudadanía; una de las vías para hacer justiciables los Desc sería entonces la inclusión de los más débiles y vulnerables, a quienes se les estaría violando condiciones básicas para que puedan ejercer como ciudadanos plenos, sujetos de libertades, autonomía y dignidad. Lo anterior justificaría la intervención inmediata del poder judicial, mediante mandatos a otros poderes para que ajusten sus decisiones en materia de gasto, de cesación de condiciones que generan discriminación o cualesquiera otras que no se avengan con las obligaciones del Estado Social de Derecho frente a estos individuos o poblaciones.

Esta prioridad está relacionada con otro elemento que consiste en aplicar un principio de realidad que haga factible el aseguramiento de los derechos sociales fundamentales; con ello, se podrían definir estrategias viables para la exigibilidad que sean coherentes con las condiciones que se está dado en una sociedad como la colombiana en un momento histórico concreto. La prelación, como lo señala Rodolfo Arango, habría que darla entonces a quienes se encuentren en "estado de extrema urgencia o necesidad". Tal desprotección en grado mayúsculo otorgaría entonces poder legítimo de reclamación por la vía judicial en conexión con los principios fundamentales de derecho a la vida digna. Aquí, se podría encontrar una vía de justiciabilidad de los Desc, buscando interpretaciones para una defensa práctica de los derechos, donde el factor central que debería tener en cuenta el juez es la inminencia de un daño grave al proyecto de vida con dignidad, que amenaza el conjunto de los derechos fundamentales de ese ciudadano. Esto soporta la pertinencia del

*"derecho fundamental al mínimo existencial"*<sup>49</sup>.

Este camino de justiciabilidad tiene la desventaja de que parte del supuesto señalado por Alexy de unos derechos sociales fundamentales, en mayor medida hipotéticos por cuanto:

*"en ausencia de una situación de necesidad de la persona no hay lugar a su reconocimiento"*<sup>50</sup>.

49 Rodolfo Arango. "El concepto de derechos sociales fundamentales". Legis. Bogotá. 2005. El autor también indica que "con respecto a los derechos sociales fundamentales, la urgencia de la situación para el individuo se convierte en criterio decisivo para el reconocimiento de una vulneración del derecho fundamental". Pg. 328.

50 Robert Alexy. "Prólogo al concepto de derechos sociales fundamentales" en R. Arango. Op.cit. PXIV.

Este punto de vista realista tiene como trasfondo jurídico el principio de subsidiaridad del Estado, que consiste en que si una persona es sometida a condiciones externas que no puede superar y resolver sus propias necesidades por haber sido reducido a una situación menesterosa, el Estado debe entrar a reparar esa situación para impedir que se violen los derechos fundamentales; aquí lugar a acciones fácticas frente al Estado, que es quien debe garantizar un estado de cosas no violatorio de tales derechos.

La protección de los derechos implica una tutela judicial efectiva al alcance de los ciudadanos y la garantía del debido proceso. De alguna manera, estos procedimientos están incorporados al contenido mismo de los derechos fundamentales, pues esas garantías confieren a estos derechos fundamentales la condición de derechos subjetivos, y la protección, reforzada con procedimientos accesibles y ciertos, también les otorga el carácter de derechos objetivos fundamentales. La garantía judicial se desprende del reconocimiento como derechos sociales fundamentales que proporciona la misma Constitución Política y sus interpretaciones doctrinarias por parte de las altas cortes y se hace operativa judicialmente mediante el criterio de diferenciación que justifica la “desigualdad de trato”; esto es un trato desigual más favorable que debe ser sólidamente argumentado, demostrando, por ejemplo, la urgencia manifiesta y el estado de necesidad. De ahí que tome renovada vigencia la teoría de J. Rawls, que concibe el mínimo vital como “contenido constitucional esencial” y el concepto de D. Wiggins del “daño que se concreta en caso de la no satisfacción de las necesidades humanas absolutas”, tras las cuáles reina el principio de la dignidad humana<sup>51</sup>.

Sin embargo, en la práctica jurídica concreta alrededor de los Desc en Colombia, se ha tendido a negar una justiciabilidad directa e incondicional, desestimando la calidad de derechos subjetivos que éstos tienen y prefiriendo caminos de justiciabilidad indirecta, mediante el reclamo de la evidencia de vulneración de otros derechos conexos, a los cuáles sí se les reconoce su naturaleza justiciable (derecho a la vida, por ejemplo).

Lo que requiere entonces un desarrollo más preciso es la manera como los Desc adquieren poder de reclamo ante las autoridades y legitiman posiciones jurídico-constitucionales del individuo a unos contenidos y en un grado específico inapelables, y demostrar que el no reconocimiento de dichas posiciones amenaza con ocasionar un daño inminente. Estas posiciones jurídicas y constitucionales están en principio representadas por esos mínimos de protección definidos socialmente y consignados en las normas constitutivas del *bloque de constitucionalidad*, que protegen el derecho moral a la igualdad de los ciudadanos y encarnan los principios de libertad, justicia social y satisfacción de las necesidades básicas de las personas.

Esto clarifica el método para la consignación de los contenidos de los Desc que tienen la calidad de ser exigibles inmediatamente y por lo tanto se consideran *justiciables*. Hay un piso o nivel básico conformado por ciertos contenidos y grados de “derechos mínimos justiciables”, en virtud del cual el Pacto Internacional o la Constitución son inequívocos, al expresar que los Estados están obligados a satisfacerlos en términos más o menos inmediatos<sup>52</sup>. Este criterio central elimina la discusión de si el desarrollo normativo y técnico-jurídico debería apelar a una clasificación y priorización de esos derechos. No se trata de que sean más

51 Ver al respecto el apartado “La vulneración de los derechos sociales fundamentales” en R. Arango. Op. cit, pgs. 174- 237

52 Hernando Gómez B. resume los derechos que, de acuerdo a la legislación internacional, deben y pueden ser provistos de modo inmediato por el Estado: Los correspondientes a la mayoría de los derechos civiles y políticos. Siete de los Desc contemplados en el PIDESC. A saber: - (a) Derecho a la igualdad de género (Artículo 3)- (b) Derecho a igual salario por igual trabajo (Art. 7 literal a) ordinal i) - (c) Derechos sindicales (afiliación, federación y funcionamiento de sindicatos; derecho de huelga) - Art.8 - (d) Prohibición del trabajo infantil (Art. 10. Ord. 3) - (e) Libertad paterna para elegir escuela (Art.13. Ord. 3) - (f) Libertad de enseñanza (Art. 13, Ord. 4)- (g) Algunos derechos culturales (participación en la vida cultural, propiedad intelectual y libertad de investigación). El derecho, que se desprende de los principios de Limburgo, de no ser discriminado por “motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social” (Art. 2. Lit.2). Otros bienes estrictamente “públicos” o de consumo no excluible (no susceptibles de apropiación privada) - por ejemplo, la seguridad nacional. Ver “Alcances de la Obligación Estatal de Adoptar Medidas para Lograr de Manera Progresiva la Plena Efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales” Intervención en el Foro-Taller sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales organizado por la Fundación Social y la CEPAL. Op. Cit.

importantes los derechos a la salud, la alimentación y a la educación básica, por ejemplo, y que los derechos a vivienda digna, trabajo, a la seguridad social o a la educación superior puedan catalogarse como de segunda importancia o entrar en la condición de “aplazables”, ya que con respecto al grado mínimo de realización, la importancia de estos derechos es igual, en tanto que “sin su reconocimiento, la práctica de otros derechos fundamentales (por ejemplo los civiles y políticos) se torna imposible”<sup>53</sup>.

En este caso, la justiciabilidad de los Desc toma la forma de justicia compensatoria, correctiva de una situación de desventaja que amenaza con un daño inminente para el conjunto de los derechos fundamentales de la persona, lo que otorga derecho a reclamar una acción positiva de hecho del Estado, que subsane el perjuicio, a través de la garantía de un mínimo social en el derecho vulnerado. En el conjunto de la acción social y de la intervención estatal, esto se traduce en un conjunto de derechos sociales fundamentales mínimos<sup>54</sup>.

La metodología para volver aplicable la justiciabilidad de los Desc estaría entonces dirigida en primer término a establecer el contenido de esos mínimos esenciales, definir la canasta de bienes y servicios y el tipo de acciones de protección y prestación que el Estado reconoce como indiscutibles y que los jueces reconocen como de aplicación inmediata en el ejercicio de la justicia compensatoria o correctiva. Una vez definido ese contenido, su gradación puede ser precisada por la situación concreta que corresponda en cuanto a daño y restitución del derecho, riesgo inminente y urgentes medidas de protección, e incluso los niveles de culpa de agentes concretos en la vulneración del derecho y las consiguientes compensaciones y castigos que se deriven de o anterior.

La Corte Constitucional colombiana ha dictado sentencias en esta dirección metodológica como la siguiente:

*“los derechos fundamentales de carácter prestacional tienen un doble contenido. En primer lugar, se componen de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. En segundo término, se integran de una zona complementaria, que es definida por los órganos políticos atendiendo, a la disponibilidad de recursos y a las prioridades políticas coyunturales”*<sup>55</sup>.

Una vez clarificados estos procesos, a este conjunto de Desc mínimos, que se asimilan a derechos sociales fundamentales definitivos, se les hace operativos jurídicamente, mediante cualquiera de las dos formas que contiene la norma constitucional y la legislación colombiana para hacer efectiva su titularidad. La primera acción judicial consiste en presentar una demanda ordinaria ante un juez, con el fin de que restablezca el derecho violado, ordene proveer una adecuada reparación y eventualmente sancione a los culpables de la vulneración; esto siempre que se cuente con posibilidades de una justicia ordinaria expedita y celosa de hacer cumplir los mandatos constitucionales que atañen a los derechos sociales fundamentales.

El otro recurso es la *acción de tutela*<sup>56</sup>, que permite formular un reclamo ante un juez, con ocasión de la violación o amenaza de inminente violación de estos derechos fundamentales de origen constitucional e invocar la legislación nacional e internacional en materia de protección de los mismos. La acción

53 Rodolfo Arango. Op. cit. Pág. 337. En otra parte del texto este tratadista dice que: la tesis de urgencia para la determinación del grado de importancia de un derecho rechaza un listado a priori de los derechos fundamentales. Los trade-offs entre libertad e igualdad, entre derechos negativos y positivos, no son aceptables cuando la importancia de todas las posibles razones para posiciones ius-fundamentales se toma en serio”. Op. cit. Pág. 327.

54 Estos derechos son reconocidos por J. Rawls como “constitucional essential” o “necesidades fundamentales” y por J. Habermas como “necesidades antropológicas arraigadas” ver a este respecto y de la discusión sobre justicia compensatoria a: R. Arango. Op. cit. Págs. 342-346.

55 Corte Constitucional colombiana. Sentencia SU-225 de 1998. Citado en “Metodología de incorporación del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo y en las políticas públicas de las entidades territoriales”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá 2004.

56 Versión colombiana del *recurso de amparo* previsto en muchas legislaciones del hemisferio americano.

de tutela se tramita de manera expedita y sumaria, y es procedente, cuando no existe otra vía de protección judicial.

No obstante, los Desc no se agotan en estos mínimos justiciables, existiendo una amplia gama de derechos sociales, algunos con salvaguarda constitucional y que pueden calificarse como derechos subjetivos<sup>57</sup>, reglados y de cobertura plena, por lo que su amparo judicial general no tiene reparos, aunque sea objeto de debate cuáles son las prestaciones específicas que otorgan<sup>58</sup>; otros son derechos sociales que no han sido reconocidos expresamente en la Constitución, que encuentran dificultad para su categorización como derechos subjetivos, que expresan deberes objetivos del Estado, estructurados bajo la forma de principios, y que apuntan a establecer mínimos niveles de bienestar. Éstos son definidos en cada país de acuerdo a las condiciones de los pactos sociales y de gobernabilidad. Existirían además una gama de derechos sociales, que servirían como parámetros de constitucionalidad, que no tendrían el carácter de derechos subjetivos, sino de pautas que servirían para establecer la constitucionalidad de una política o de una ley.

Estos Desc exigen la distribución de bienes y de prestaciones y su correlato para la sociedad es la imposición de cargas impositivas, por lo que su justiciabilidad está relacionada con el desarrollo de formas de justicia distributiva y su ámbito en la modernidad es el de las reivindicaciones de los movimientos sociales, o de los grupos y las personas por una mejor calidad de vida, en una sociedad de bienestar fundada en la igualdad. El trámite para la concreción de esta justicia distributiva se da en el escenario legislativo, a través de la lucha política democrática, que procura establecer niveles más elevados de progreso para todos, por lo que define metas de alcance progresivo, a través de la evaluación pública de los recursos y de las prioridades generales. Este ámbito no está movido meramente por las urgencias impuestas por situaciones de desigualdad que imponen la rapidez de las correcciones (lo que es abocado desde la justicia compensatoria por medio de la inmediatez del cumplimiento de los derechos sociales fundamentales mínimos) y por tanto sus sujetos no son únicamente las personas menesterosas y vulnerables, sino toda la sociedad que busca por este camino el progreso universal de las condiciones de vida en el marco de un Estado Social de Derecho.

La metodología propuesta no subestima esta segunda gama de los Desc; éstos siguen siendo concebidos como derechos sociales fundamentales y como tales

*“derechos subjetivos con alto grado de importancia y carácter positivo general” siendo que ese “carácter positivo general distingue a los derechos sociales”<sup>59</sup>*

Aquí, se enfatiza en la estrategia metodológica para adscribir los distintos contenidos y grados de los Desc a formas específicas de justicia; en una sociedad como la colombiana, se hace imperioso que se eche a andar la justicia compensatoria con nitidez en torno a los derechos sociales fundamentales mínimos, que se garantice plena e inmediatamente con procedimientos taxativos de exigibilidad inmediata y que se allanen los caminos de la justicia distributiva para que las prestaciones, las canastas de bienes y servicios y los procesos de protección de los que todos los ciudadanos son titulares encuentren los escenarios de exigibilidad progresiva y de garantía constitucional, haciendo justiciables los mandatos legales nacionales y de los pactos internacionales.

57 Buena parte de la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana se ha referido a los Desc como derechos subjetivos. El Foro Multidisciplinario indica que en muchas de sus sentencias de revisión de *tutelas*, la Corte Constitucional colombiana ha protegido derechos económicos y sociales cuando, en los casos concretos, están colocados en tal relación de conexidad con los derechos civiles y políticos que la violación de uno de aquéllos acarrea la violación de uno de éstos. Un caso típico se presenta cuando el desconocimiento del derecho a la salud pone en grave peligro el derecho a la vida. Foro...Op.cit.

58 En el caso colombiano, serían educación, salud, saneamiento básico, agua potable, vivienda y vestido, al menos en el concepto de mínimo vital definido por la Corte Constitucional en la protección de los grupos más vulnerables de la población. Así está consignado en la Sentencia SU 111 de 1997.

59 R. Arango. Op. cit. p.329.

Tampoco puede aceptarse que los Desc adscritos a la justicia compensatoria, nada tengan que ver con los adscritos a la justicia distributiva: es muy común que un caso de vulneración de los mínimos esenciales sea la representación simultánea de problemas correctivos y distributivos y por tanto que, como dice Alexy,

*“entre ambos tipos de justicia haya relaciones estrechas y complicadas”. De ahí que no sea extraño que “Ciertos problemas de justicia distributiva puedan estar ligados a la aplicación de la justicia compensatoria”<sup>60</sup>.*

La justiciabilidad de los Desc, en medio de su complejidad, apunta a su naturaleza vinculante para el Estado y le plantea diferentes grados de protección: a) una protección judicial inmediata para los derechos sociales fundamentales mínimos derivada de la urgencia manifiesta y del riesgo de daño; b) otro grado de protección, a partir de esos mínimos justiciables, originada en los movimientos sociales y en el impacto que éstos consigan en el legislador, expresada en desarrollos legislativos que precisen los contenidos de los Desc, así como las condiciones materiales indispensables para su realización. De este segundo nivel, también se deriva la posibilidad de protección judicial, bien a través de figuras como la conexidad con la dignidad humana o el derecho fundamental a la vida, o simplemente como consecuencia de contar con rango constitucional; c) Las políticas públicas están obligadas a tener en cuenta los grados de protección logrados e incluir en los planes y proyectos de desarrollo las prestaciones correspondientes a cada derecho protegido; estas estrategias y metas de la acción pública no sólo deben ser evaluables en clave de derechos, sino que pueden ser justiciables<sup>61</sup>.

## 2.2. Universalidad y universalización de las prestaciones en materia de Desc

Los Desc como derechos humanos fundamentales son universales, lo que quiere decir que todos los ciudadanos, independientemente de su condición de raza, origen nacional o social, edad, sexo, religión, cultura o ideas tienen igualdad jurídica para reclamar las prestaciones que se derivan de su titularidad. El desarrollo social y humano demanda cada vez mayor cobertura y fuerza efectiva de los derechos y constituye unas condiciones para su aplicación, que exigen de una permanente interacción entre el Estado, las instituciones y los movimientos sociales.

El reconocimiento jurídico de la universalidad de los derechos y el aprestamiento de las instituciones del Estado para entrar en sintonía con éstos - y garantizar su aplicación - es apenas un paso en el proceso de universalización, que compete a la sociedad entera, quien debe apropiárselos, dar cuenta de su progreso, convertirlos en conocimiento social y movimiento cultural afín con la construcción de ciudadanía. El proceso de universalización de los Desc no es otra cosa que la marcha de la sociedad hacia su propia ciudadanización, por la cual cada ciudadano aprende sobre sus derechos, aprovecha los espacios institucionales para exigirlos y promueve su desarrollo legislativo y jurídico. No obstante, los derechos sociales fundamentales y su gestión van en contravía de cualquier forma de paternalismo estatal o de minusvalía ciudadana.

Es de la dialéctica Estado-sociedad que van emergiendo las formas concretas que dan contorno, contenido y grado a los Desc; la composición de la canasta de bienes, servicios y prestaciones que un conglomerado social considera mínimos y que responden a expectativas ciertas de bienestar universal y a criterios de realidad en cuanto a recursos materiales de los cuáles se puede disponer, es el núcleo

60 R. Alexy. Citado por R. Arango. Op. cit. p.339.

61 Para ver los distintos enfoques sobre la justiciabilidad de los Desc en el debate constitucional colombiano, consultar el apartado 3.2.1. “¿Son justiciables los Desc? del texto de A. Herreño. Op. Cit. Pág. 160-180.

de la universalización de los Desc, que debe acompañarse de la protección estatal y de la posibilidad de exigir judicialmente los derechos.

La lucha contra la exclusión es una lucha por la universalización de los derechos sociales. Muchas veces, la distancia entre reconocimiento formal y aplicación efectiva de los Desc es de grandes proporciones y la universalidad se hace muy precaria en la medida en que no hay igualdad de trato para todos los sectores de la población en un territorio. En estos casos, la universalidad puede quedar reducida a una declaración de intenciones. En los países centrales (Europa, Estados Unidos, Japón y Canadá) por ejemplo, el caso paradigmático es el de los inmigrantes y los refugiados<sup>62</sup>, quienes son cada vez más asimilados a ciudadanos de segunda categoría y para quienes no son efectivos el conjunto de los derechos sociales de la población nativa. Igualmente, debe ser sujeto a examen en cada país la situación de grupos de personas que no pueden hacer efectivos los derechos, de los cuales son titulares formalmente.

En el proceso de universalización de los Desc, es capital definir por medios democráticos el conjunto de prestaciones universales y tasar los compromisos correspondientes en bienes o servicios, cuya entrega se pueda garantizar efectivamente a todos. Si la sociedad considera que está en condiciones de proporcionarles a todos los ciudadanos un contenido dado de un derecho social (vivienda digna, por ejemplo) y ha suscrito pactos constitucionales o internacionales al respecto, tasados los costos y establecida la viabilidad del proyecto, entonces debe garantizárselos a todos. Por tanto, ese acuerdo social, consignado en leyes, planes y proyectos, se traduce en la posibilidad de ejercer una exigibilidad individual, puesto que corresponde a compromisos taxativos para que las correspondientes prestaciones sean universales.

Se resalta la importancia de la codificación de los derechos en el ordenamiento institucional y legal, porque si una sociedad ha declarado, por ejemplo, que toda persona tiene derecho a doce años de educación, entonces cualquier niño, o sus padres, pueden reclamar al Estado el reconocimiento efectivo de ese derecho, a través de un proceso judicial, como la acción de tutela en el caso colombiano; lo que significa, jurídicamente y prácticamente, ejercer ese Desc.

No obstante, la judicialización de los reclamos por incumplimiento de los Desc, aunque ofrece posibilidades, acarrea también limitaciones para la universalización de un Desc. El Foro Multidisciplinario identificó cuatro elementos limitantes que deben ser tenidos en cuenta para el establecimiento de indicadores idóneos en este terreno. El primero, la imprecisión de los derechos, que se hace evidente a la hora de concretarlos, de preguntar cuál es el derecho específico, o la obligación correlativa, cómo se tasan, cómo se dimensionan, cómo se miden; todo ello cuando no hay normas positivas expresas que resuelvan el problema, eventos que, por lo demás, son muy comunes. El segundo, la viabilidad económica; puede estar absolutamente claro que el derecho existe, y cuáles son su perfil y su contenido pero, a la hora de exigirlo, no siempre está claro si es factible para la sociedad satisfacerlo de manera inmediata. El tercero, quién es el obligado a satisfacer determinado derecho; se ha dicho que la obligada es la sociedad, pero ¿quién (persona, institución u órgano) está sujeto a dicha obligación? Finalmente, los mecanismos procesales que le dan vía; los que existen no parecen ser siempre idóneos y eficaces para cumplir ese fin porque, de alguna manera, a través de éstos se judicializa un problema técnico o político y, en ocasiones, un problema ideológico.

Por esa razón, el problema de la universalidad de los Desc no puede remitirse únicamente a la escena jurídica, sino que se debe enmarcar en el debate político. Las demandas de los sectores sociales van a estar mediadas por diferentes criterios, aparte de la consolidación de un Estado sujeto a sus obligaciones constitucionales e internacionales; entre éstos, están el grado de desarrollo de su poder e influencia en el sistema de toma de

62 Para ampliar este punto de vista ver: María José Añón. "Límites de la universalidad. Los derechos sociales de los inmigrantes". PUV. Universidad de Valencia. Servicio de publicaciones. Valencia. 2004.

decisiones; la apropiación por la sociedad civil de la dimensión de los derechos de los cuales son titulares, la construcción de una verdadera cultura de la ciudadanía social (con los deberes y derechos que ello entraña) y el principio de realidad que permite considerar los caminos posibles para hacer factibles estos derechos.

### 2.3. Alcances y límites del carácter progresivo de los Desc

Los pactos internacionales han planteado reiteradamente el carácter progresivo de algunas de las obligaciones estatales relativas a prestaciones de los Desc. Es así como el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos (Protocolo de San Salvador), al interpretar el PIDESC, plantea que "Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos"<sup>63</sup>.

El concepto de progresividad como obligación de lograr el máximo nivel de protección posible y de avanzar gradualmente hacia esa meta, ha sido desarrollado ampliamente por parte de la Onu<sup>64</sup> en relación con derechos sociales específicos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos también ha dicho que "el fundamento del principio de la realización progresiva de los derechos es que los gobiernos tienen la obligación de asegurar condiciones que, de acuerdo con los recursos materiales del Estado, permitan avanzar gradual y constantemente hacia la más plena realización de tales derechos. Además, el desarrollo progresivo de los derechos no se limita a los económicos, sociales y culturales"<sup>65</sup>.

Es entonces obligación de los Estados garantizar la satisfacción de los Desc cuando menos en los niveles esenciales<sup>66</sup>. En los casos en los que se detecta que no se da ese mínimo aceptable de satisfacción, son exigibles acciones positivas inmediatas para remediar la situación de vulneración del derecho; también existe obligación de no retroceder en los niveles alcanzados de satisfacción. Los mínimos esenciales son entonces la línea de base de la progresividad, que se constituye en es una de las rutas de universalización<sup>67</sup>.

En el Foro Multidisciplinario Cepal-Fundación Social, se concluyó que los mínimos que se deben garantizar de manera universal deben incrementarse gradualmente. En eso consiste la progresividad de los Desc. No obstante, superar los mínimos a favor de algunas personas implica despojar seguramente a otras de un mayor nivel mínimo de satisfacción universal de un derecho; de ahí que el problema de los recursos se torna a veces crítico cuando se trata de hacer operativa la progresividad y por ello debe ser objeto de los debates más serios en las instancias deliberativas y decisorias de las políticas públicas.

En la sentencia T-595 de 2002, a propósito de la demanda presentada por un ciudadano en condición de discapacidad, que reclamaba el derecho a contar con medios adecuados para acceder al transporte público, la Corte Constitucional colombiana acepta la constitucionalidad de la progresividad e insiste

63 Protocolo de San Salvador. Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Artículo 1. "De la obligación de tomar medidas". 1988.

64 En lo atinente a la salud (artículo 12 del Pacto) en la "Observación General N° 14 relativa al disfrute del más alto nivel de salud (11 de mayo de 2000, Período N° 22 de sesiones). En un plano más general, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes frente a la progresividad, ver "Observación General N° 3 del Ecosoc" (Quinto Período de Sesiones, 1990, E/lg 91/23), en especial el párrafo 9.

65 CIDH, Informe Anual, 1993, OEA/Ser. L/V/II.85 Doc. 8rev, 11 de febrero de 1994.

66 Al respecto ver: Artículo 2.1. del PIDESC.

67 Al respecto ver: Comité PIDESC. Obligaciones Generales. Punto 10. Numeral 3. También: Principios de Limburgo. Principio 25. Directrices de Maastricht. Numeral 9.

en el carácter progresivo de los Desc y en la compatibilidad de este carácter con la exigibilidad de derechos fundamentales, de la siguiente manera:

*“Así pues, el hecho de que se requiera tiempo para diseñar y planificar, así como la necesidad de apropiar y destinar recursos para adecuar las condiciones existentes, evidencia que se trata de una prestación de carácter programático, cuyo pleno e integral cumplimiento no puede ser exigido de forma instantánea. Es preciso que gradualmente se vayan implementado las diversas políticas que aseguren a los discapacitados su inclusión a la sociedad.*

*A medida que pasan los años, si las autoridades encargadas no han tomado medidas efectivas que aseguren avances en la realización de las prestaciones protegidas por los derechos constitucionales, gradualmente van incurriendo en un incumplimiento cuya gravedad aumenta con el paso del tiempo.*

*El que una prestación amparada por un derecho sea de carácter programático no quiere decir que no sea exigible o que eternamente pueda incumplirse...*

*Así entendida la progresividad adquiere su pleno carácter constitucional. Tomar los derechos en serio exige también tomar la progresividad en serio, como lo han precisado los organismos internacionales competentes. En primer lugar, la progresividad se predica del goce efectivo del derecho y, por lo tanto, no justifica excluir grupos de la sociedad de la titularidad del mismo.*

*En la medida en que ciertos grupos sociales, por sus condiciones físicas, culturales o socioeconómicas, sólo pueden gozar plenamente de una prestación amparada por un derecho si el Estado adopta políticas que comprometen recursos públicos y exigen medidas de orden administrativo, el carácter progresivo de estas prestaciones impide que el Estado sea completamente indiferente a las necesidades de tales grupos, puesto que ello equivaldría a perpetuar su situación de marginamiento, lo cual es incompatible con los principios fundamentales en que se funda una democracia participativa. En segundo lugar, la progresividad de ciertas prestaciones protegidas por un derecho requiere que el Estado incorpore en sus políticas, programas y planes, recursos y medidas encaminadas a avanzar de manera gradual en el logro de las metas que el propio Estado se haya fijado, con el fin de lograr que todos los habitantes puedan gozar efectivamente de sus derechos. En tercer lugar, el Estado puede a través de sus órganos competentes definir la magnitud de los compromisos que adquiere con sus ciudadanos con miras a lograr dicho objetivo y, también, puede determinar el ritmo con el cual avanzará en el cumplimiento de tales compromisos. Sin embargo, estas decisiones públicamente adoptadas deben ser serias, por lo cual han de estar sustentadas en un proceso decisorio racional que estructure una política pública susceptible de ser implementada, de tal manera que los compromisos democráticamente adquiridos no sean meras promesas carentes de toda vocación de ser realizadas. Así, cuando tales compromisos han sido plasmados en leyes y representan medidas indispensables para asegurar el goce efectivo de derechos fundamentales, los interesados podrán exigir por vía judicial el cumplimiento de las prestaciones correspondientes<sup>68</sup>.*

Así los Desc son derechos universales y exigibles por todos, tanto los mínimos esenciales de realización inmediata, como los de aplicación progresiva; estos últimos, como ya se mencionó, se manifiestan en prestaciones constitucionales, generalmente no reglamentadas por la ley. Estos dos frentes de aplicación de los Desc implican un acuerdo social sobre cuál es el mínimo económicamente factible al que van a tener derecho todos sus miembros, y, establecer estándares y metas claras sobre lo que es exigible y justiciable. Esto abre el debate hacia los mecanismos de participación social y política mediante los cuales este tipo de pacto social es posible. Se deben conjugar entonces los procesos para

68 Corte Constitucional. Sentencia T 595 del 2002. Magistrado Ponente. Manuel José Cepeda.

la reglamentación por el legislativo de las prestaciones inmediatas referidas a los mínimos vitales y las prestaciones progresivas, aunado a canales de justiciabilidad, por la vía de la conexidad con otros derechos fundamentales amenazados, sobre los cuales cabe la acción de tutela. El ejecutivo se debe comprometer a presentar proyectos de ley que contribuyan a codificar los derechos fundamentales indiscutibles en materia Desc y a crear las condiciones institucionales y financieras para que la justicia pueda operar debidamente.

El concepto de "mínimo vital" se asienta en el principio de igualdad y justicia material consignado en el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, que en uno de sus apartados señala expresamente que:

*"El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"*

La noción sobre el conjunto de los "bienes mínimos necesarios" para un desarrollo con equidad es construida socialmente en cada período histórico, cuando los ciudadanos, de acuerdo al grado de desarrollo de un país determinado, especifican la composición de la canasta de esos bienes esenciales. Las comunidades y grupos sociales hoy tienen relativamente claro cuáles se pueden calificar como carencias elementales en salud, educación, vivienda, nutrición, trabajo, entre otros etc.

*"El Comité del Pidesc ha dicho que moverse progresivamente hacia la plena satisfacción de los Desc no exonera al Estado de la obligación de garantizar "de entrada" los niveles esenciales de satisfacción de cada uno de los derechos. Esto significa, en otras palabras, que debe haber una política de mínimos, de mínimos esenciales, y que el Estado tiene la carga de la prueba y de la justificación, la necesidad de explicar por qué, en un momento determinado, no puede garantizar ese mínimo. Hay un piso básico en el cual el Estado está obligado a situarse de entrada"<sup>69</sup>.*

Los "mínimos vitales" se desprenden así de los núcleos duros de cada derecho, que están configurados por los contenidos básicos o esenciales que le otorgan la condición de "derecho" a los Desc; sin ese núcleo firme, el derecho en cuestión es prácticamente inexistente. Por eso, ninguna acción gubernamental o legislativa puede modificar esos contenidos, pues cambiaría esencialmente la calidad de ese derecho. Ese núcleo es el que define cuáles son las prestaciones materiales que satisfacen las necesidades y garantías más elementales para el proyecto de vida de su titular. Los contenidos que conforman los mínimos vitales de los Desc y su gradación son los que otorgan derechos subjetivos fundamentales, de exigibilidad inmediata y sus titulares pueden recurrir a protección judicial y acción tutela.

La jurisprudencia colombiana también ha contribuido a ir dilucidando esta cuestión. Varias sentencias de la Corte Constitucional se han referido al mínimo vital y lo han incluido dentro de los derechos subjetivos de aplicación inmediata:

*"Los derechos fundamentales son aquellos que se encuentran reconocidos - directa o indirectamente - en el texto constitucional como derechos subjetivos de aplicación inmediata. En otras palabras, se trata de derechos de tal magnitud para el orden constitucional, que su vigencia no puede depender de decisiones políticas de los representantes de las mayorías. Usualmente, los <sup>70</sup>derechos fundamentales son derechos de libertad. No obstante, en algunos casos, existen derechos prestacionales fundamentales, como el derecho a la defensa técnica, a la educación básica primaria o al mínimo vital".*

69 Foro...Op.cit

70 Corte Constitucional. sentencia SU 225 de 1998. Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes.

Este trabajo de interpretación constitucional, por medio de sentencias, ha ido originando reglas jurídicas específicas (subreglas), que identifican paulatinamente los mínimos básicos como núcleos esenciales del derecho, y que son indeclinables. La doctrina constitucional sobre el mínimo vital lo define como una institución de justicia elemental, aplicable a situaciones de extrema vulneración; se trataría de una acción positiva urgente para remediar inmediatamente formas agudas de afectación a la dignidad humana producidas por la falta de actuación del Estado y de la sociedad<sup>71</sup>.

Ahora bien, la clave es dilucidar cuáles son los contenidos esenciales de cada derecho, comprendidos en los núcleos duros del derecho, desde donde se constituyen los mínimos vitales y complementarlos con otras partes que desarrollan las políticas públicas y los acuerdos de distribución del presupuesto. La sentencia de la Corte Constitucional, al fallar sobre los derechos fundamentales de los niños contenidos en el artículo 44 de la Constitución, puede ser ilustrativa del manejo de las obligaciones complejas que se derivan de los derechos sociales:

*“La alternativa de realizar una interpretación armónica del artículo 44 en relación con las restantes normas constitucionales y, en especial, con aquellas que consagran el principio democrático, más cercana a los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho, supone que los derechos fundamentales de carácter prestacional tienen un doble contenido. En primer lugar, se componen de un núcleo esencial mínimo, no negociable en el debate democrático, que otorga derechos subjetivos directamente exigibles mediante la acción de tutela. En segundo término, se integran de una zona complementaria, que es definida por los órganos políticos, atendiendo a la disponibilidad de recursos y a las prioridades políticas coyunturales. En criterio de la Corte, esta alternativa es la única que permite la aplicación simultánea de las distintas normas constitucionales pues, de una parte, obedece el mandato constitucional que otorga, sin excepción, el carácter de fundamentales a los derechos de los niños contenidos en el artículo 44 y, de otra, atiende a los imperativos insoslayables de todo Estado democrático de Derecho”<sup>72</sup>.*

La cristalización de esta perspectiva impone la definición del sujeto específico de la obligación, indicando el responsable y garante en la estructura de la administración pública del cumplimiento de los mínimos vitales y del impulso de las políticas para garantizar la progresividad en los distintos niveles territoriales. Son muy frecuentes los movimientos de sectores sociales que tienden a concentrar su reclamación en el Gobierno nacional (por ejemplo las marchas de maestros o de indígenas hacia la capital), sin percatarse de que la Constitución de 1991 modificó sustancialmente algunas de las responsabilidades asignadas a los distintos niveles territoriales, descargando al Estado central de varias de sus obligaciones para transferirlas hacia las entidades subnacionales y, en otras ocasiones para compartirlas con sectores de la misma sociedad.

Todavía queda por recorrer el camino desde el reconocimiento jurídico de los Desc, pasando por la práctica social incorporada a una cultura de ciudadanía, hasta la garantía de las condiciones materiales e institucionales, que permitan a todos incrementar sus capacidades.

En este trayecto, juega un papel de gran importancia el problema de los imaginarios sociales sobre el desarrollo y la ciudadanía; la imagen colectiva sobre las posibilidades de avanzar en la universalización y garantía de los Desc y sobre la dimensión de las restricciones y obstáculos para concretar estos derechos. Esos imaginarios son construcciones sociales, marcadas por la forma como se despliega la

71 La Corte Constitucional ha planteado que “La doctrina del mínimo vital se refiere a una institución de justicia elemental que se impone aplicar, como repetidamente lo ha hecho la Corte Constitucional, en situaciones humanas límites producidas por la extrema pobreza y la indigencia cuando quiera que frente a las necesidades más elementales y primarias, el Estado y la sociedad no responden de manera congruente y dejan de notificarse de las afectaciones más extremas de la dignidad humana. La jurisprudencia de la Corte ha señalado que la flagrante violación de un derecho humano que comprometa de manera radical la existencia misma de la persona, obliga al juez a impulsar la actuación positiva del Estado”. Corte Constitucional. Sentencia SU 225 de 1998. op.cit.

72 Sentencia SU 225 de 1998. Op.cit.

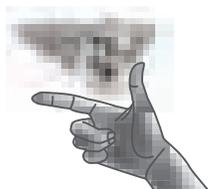
acción colectiva, como se generalizan los conocimientos sociales y como se genera la opinión pública democrática. Entonces, son muchos los actores que influyen en el abordaje de los desafíos que plantea la ciudadanía social.

Muchas de las restricciones provienen de racionalidades económicas que definen el enfoque para la valoración de las distintas opciones de asignación de recursos dirigidos a satisfacer los derechos. Esta estimación depende en buena medida de la percepción que tengan los tomadores de decisiones acerca del balance que debe existir entre el conjunto de las variables que influyen sobre el rumbo de la economía pública y de la economía de mercado con relación a la tasación de las necesidades básicas de la población. Igualmente, requiere de la adopción de un punto de vista explícito acerca de las formas en que se van a resolver las urgencias vitales de los sectores más débiles, y definir hasta que punto su satisfacción es un derecho adquirido. Pero no sólo eso, se requiere también hacer explícito el tipo de reconocimiento que se asigne a los contenidos no esenciales de los Desc y si se califican como "cuasi-derechos", derechos imperfectos, o tan sólo enunciaciones iniciales de un derecho y si, por tanto se les relega como orientaciones programáticas con pocas consecuencias prácticas, dada la escasez o poca disponibilidad de recursos para atenderlos por parte de la sociedad y el Estado.

El tratamiento histórico ha ido imponiendo la búsqueda de una acción integral de las diferentes ramas del Estado para cumplir con los Desc. Idealmente, un Estado Social de Derecho en una sociedad moderna debe garantizar esa acción integral en respuesta a las demandas sociales, avanzando en diversos escenarios que hacen posible, en medio de la mayor concertación, definir el alcance y los contenidos de los derechos sociales fundamentales.

Dada la importancia de la iniciativa legislativa por la cual el Congreso debería prestar permanente atención a la reglamentación del contenido de las prestaciones, de su gradación y a recogerlas en las leyes y presupuestos, se hace relevante el control social y jurisdiccional para que éste órgano cumpla con su deber de desarrollo de las normas constitucionales en materia de Desc. Expertos como Rodrigo Uprymy han propuesto aplicar figuras como "la inconstitucionalidad por omisión", de tal manera que se active el control constitucional sobre el Congreso en caso de que éste omita abordar su función irrenunciable frente a los Desc. Sin embargo, no es sano para una democracia moderna que los jueces deban suplir esta función a través de fallos de tutela desde donde terminan legislando y acaparando responsabilidades que corresponden a otras ramas del poder público.

Se hace necesario avanzar igualmente en la solución de controversias sobre los mínimos esenciales de cada derecho; la jurisprudencia de las cortes ha ido despejando el camino, pero escenarios como el Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario pueden producir acuerdos fundamentales entre distintas instancias gubernamentales y las organizaciones civiles de derechos humanos y, en general, las organizaciones sociales. Desde allí, se pueden estructurar iniciativas viables que, posteriormente, puedan ser recogidas como normas expedidas por el Congreso, y que contribuyan a configurar garantías institucionales y de naturaleza presupuestaria. La labor de la justicia constitucional se remitirá a hacer valer los mínimos constitucionales y a buscar las formas de hacer justiciables el conjunto de los Desc. Lo anterior redundará en proporcionar mayor legitimidad al Estado Social, en la medida en que garantice los estándares básicos aceptables de los derechos, quitándole piso al asistencialismo en la solución de las necesidades de la gente, profundizando principios democráticos, como son la solidaridad y la justicia social y potenciando las capacidades que permiten la vigencia de proyectos existenciales autónomos de la población.



### 3

## **El desarrollo económico y social como soporte de la ciudadanía social y los derechos económicos, sociales y culturales**

El reconocimiento y puesta en práctica de los Desc en una sociedad determinada depende directamente de sus concepciones sobre el desarrollo y como se desenvuelven en ésta los procesos económicos.

Se aduce, no sin razón, que la satisfacción de los derechos de bienestar depende de la superación de las restricciones para la asignación de recursos, que se desprenden del nivel de crecimiento y desarrollo de la economía. Pero dicho nivel es, en buena medida, producto de los enfoques dados al desarrollo, de los arreglos institucionales y de los pactos políticos que la sociedad ha constituido alrededor de las condiciones básicas, para que sea posible la realización de los horizontes de equidad, igualdad de oportunidades y ejercicio de las libertades democráticas, sin las cuales las capacidades humanas no pueden expandirse. En ese sentido, el éxito de las políticas económicas ha de ser medido no sólo en cuanto a la expansión y crecimiento del Producto Nacional, sino también a la luz de lo que ocurra con el bienestar de la población.

Son muy variados los estudios que han planteado la estrecha conexión entre el desarrollo humano y social de un territorio y el crecimiento económico<sup>73</sup>; éstos son dos factores interdependientes que están orientados a mejorar de manera sostenida el nivel de vida de la población y donde el interés no es el de un incremento estadístico de variables como el producto interno bruto, el ingreso nacional per cápita, o la productividad, sino que cuentan de manera decisiva factores como la política de distribución de recursos, la elevación del nivel educativo y de las opciones de desarrollo cultural de las personas, la posibilidad que se les ofrezca de llevar un vida saludable y digna, así como la profundización de la ciudadanía social y de la democracia.

Sin los recursos que proporciona el crecimiento económico, se van a ver aplazadas muchas de las metas del desarrollo integral; pero, al mismo tiempo, mayores niveles de desarrollo van a redundar en niveles más altos de crecimiento. Lo que el Estado y la sociedad deben buscar es la concatenación de ciclos de desarrollo que estimulen

73 Al respecto, puede estudiarse: Gustav Raines y Francis Stewart. "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina" Revista de la Cepal. No. 78. Santiago de Chile. 2002

un crecimiento de las variables económicas que soportan su impulso y descubrir el tipo concreto de crecimiento que sirve de medio para lograr los fines del desarrollo social. Esto implica establecer en el pacto social las prioridades y las apuestas en esta búsqueda. Como dicen Rainis y Stewart:

*"Hay que examinar dos cadenas causales distintas: una de ellas va del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último; la segunda va del desarrollo humano al crecimiento económico e indica de qué manera el desarrollo humano, aparte de ser un objetivo primordial, contribuye a aumentar el ingreso nacional"*<sup>74</sup>.

En cuanto al crecimiento, no deja de haber polémica acerca de su comportamiento en Colombia. Los modelos económicos implementados en las últimas décadas habían garantizado un crecimiento positivo de la economía, que se mantenía dentro de los promedios latinoamericanos y que incluso consiguió mantenerse a flote en la difícil década de los años ochenta. Sin embargo, en la segunda mitad de los años noventa esta tendencia cambió, produciéndose la recesión de los años 1998-2001, para iniciar un ciclo de recuperación, que se extendió entre los años 2003 y 2008.

### 3.1. Los ciclos de corta duración en la economía latinoamericana

Los ciclos de la economía colombiana han estado cada vez más ligados al devenir económico internacional y, en los últimos años, a los sobresaltos de la región latinoamericana. Ya en el año 2003, el premio Nóbel de Economía, Joseph E. Stiglitz, advertía en un Simposio sobre Economía y Paz en Colombia<sup>75</sup> que el entorno latinoamericano ha experimentado una alta volatilidad en términos de crecimiento económico, una de cuyas características es el incremento sostenido del desempleo. Para América Latina, el promedio de crecimiento anual del PIB era clasificado por Stiglitz en tres grandes períodos, hasta el año 2001, así:

#### Crecimiento del PIB en América Latina

Período	Crecimiento promedio anual del PIB
1961-1980	5.59%
1981-1990	1.18%
1991-2001	3.05%

Fuente: J. Stiglitz. Presentación en el Seminario. "Colombia: Políticas para un Crecimiento Sostenible y Equitativo"

La llamada "Década Perdida" (1981-90) experimentó una fuerte caída del crecimiento económico y la década de las reformas (1991- 2001) mantuvo una situación muy precaria, en la cual apenas se lograron promedios anuales del producto equivalentes a la mitad de lo alcanzado en las décadas anteriores a la reforma. La última década del siglo XX fue particularmente difícil para América Latina, con una volatilidad con tendencia a la baja del PIB, depresiones y recesiones, así como aumento de la pobreza y

74 Raines y Stewart. Op. cit. P. 8

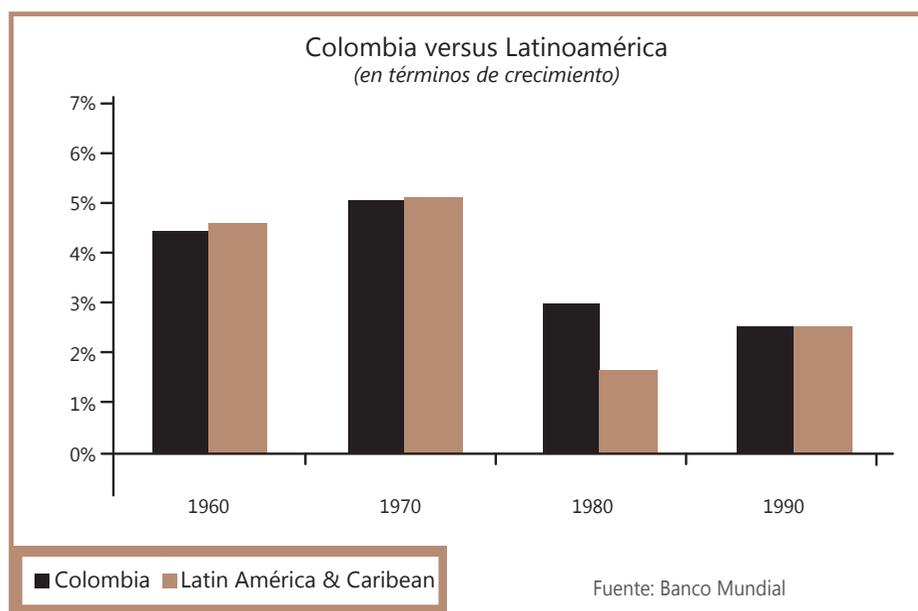
75 Joseph e. Stiglitz. Intervención en el Seminario "Colombia: Políticas para un Crecimiento Sostenible y Equitativo". DNP y Proyecto Agenda. Bogotá. Marzo 6 del 2003

del sector informal. Colombia se había mantenido hasta entonces dentro de estos estándares, excepto por el notable crecimiento presenciado durante la década de los ochenta, muy superior al promedio latinoamericano y que puede explicarse por la situación de endeudamiento global y el flujo de divisas proveniente de las sucesivas bonanzas de la economía ilegal.

Ante esto, Stiglitz se hizo varias preguntas: ¿Fallaron las reformas? ¿Falló la globalización? ¿Las políticas del pasado eran tan malas como se había pensado? ¿Son las políticas de ahora tan buenas como se cree? Las respuestas tentativas que dio el Nóbel apuntan a que es indiscutible que el régimen económico del pasado necesitaba ser cambiado, pues tenía ostensibles problemas; es decir el mundo avanzó y ya no se podía retroceder. No obstante, la globalización ha expuesto a países como Colombia a grandes riesgos, además de que muchas de las políticas asociadas a las reformas fueron mal dirigidas, puesto que se creyó demasiado en el ajuste automático que debían producir las reglas del mercado. Stiglitz ilustró su reflexión con los cuadros que se incluyen en la página siguiente.

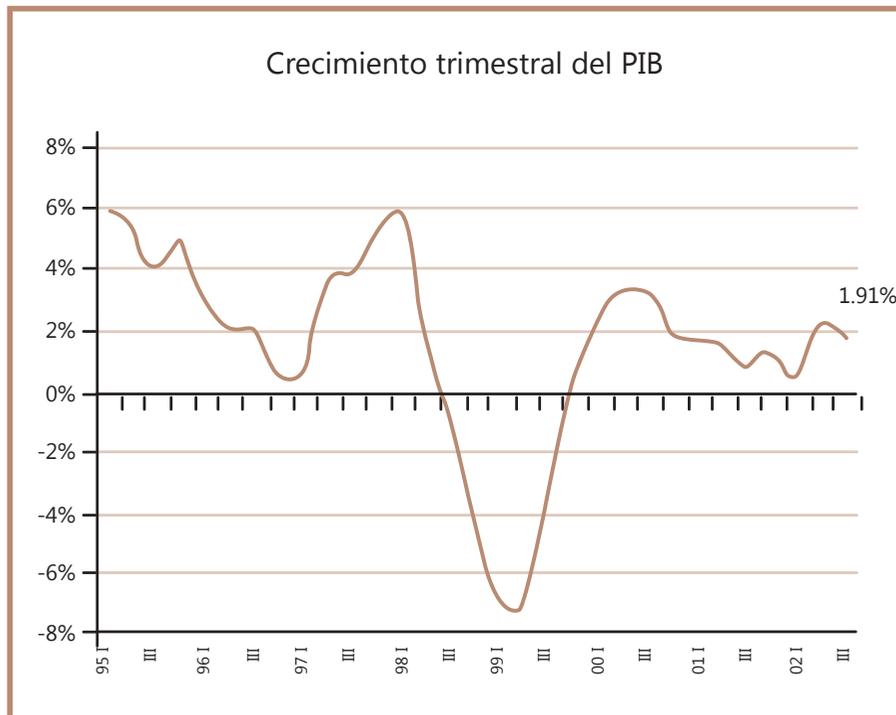
## La experiencia de Colombia ha sido paralela a la de Latinoamérica (I)

*Pero la economía colombiana tuvo un crecimiento record en los 80s — debido al endeudamiento global*



Fuente: Presentado por J. Stiglitz en el el Seminario "Colombia: Políticas para un Crecimiento Sostenible y Equitativo". DNP y Proyecto Agenda. Bogotá. Marzo 6 del 2003

### Y la última recesión en Colombia fue profunda.

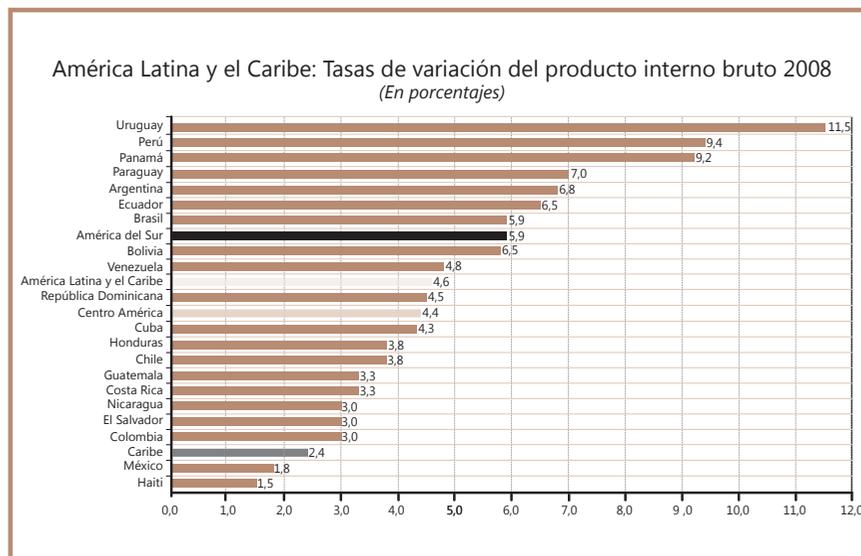


Fuente: J. Stiglitz. Presentación en el Seminario "Colombia: Políticas para un Crecimiento Sostenible y Equitativo. Bogotá 2003

Pero luego de esta experiencia, que culminó en la recesión con la que se inauguró el siglo XXI, sobrevino para Colombia y América Latina un período de seis años consecutivos de recuperación y de crecimiento inéditos. Tal como lo indica la Cepal<sup>76</sup>, en el año 2008 el crecimiento de América Latina y el Caribe se proyecta en un 4,6%, mientras el promedio para la región en este sexenio de expansión económica llegó a una tasa cercana al 5% anual, con un PIB por habitante superior al 3% anual. Aunque Colombia en 2008, logró un crecimiento apenas superior al 3%, había llegado en 2007 a topes cercanos al 8%, rompiendo un verdadero récord en las últimas décadas. Los síntomas de desaceleración se evidencian al comparar el crecimiento del primer semestre de 2007 (8.2%) con el crecimiento del mismo período en 2008 (4.1%), disminuyendo en el consolidado anual a cifras por debajo del promedio de la región.

76 Los datos sobre la economía latinoamericana fueron tomados del texto: Cepal. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile. 2008.

## En el 2008 la región creció un 4.6% completando su sexto año consecutivo de crecimiento

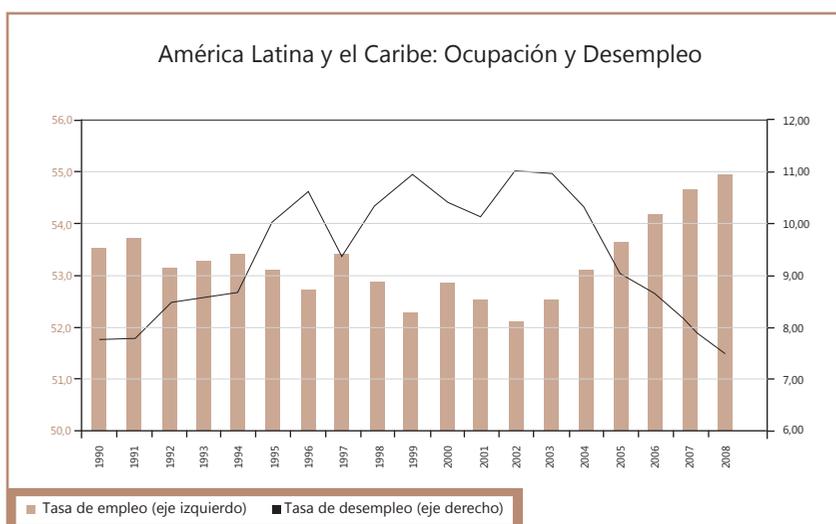


*El PIB por habitante de América Latina y el Caribe creció por encima del 3% anual por quinto año consecutivo*

Fuente: Cepal. "Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008". Santiago de Chile. 2008

El balance preliminar de la Cepal también señala que este período expansivo de la economía de la región produjo una mejora en los indicadores del mercado de trabajo y una disminución de la pobreza en la región.

## El crecimiento está acompañado de una mejora de los indicadores del mercado laboral



*Tasas de crecimiento más altas, menor desempleo y empleos de mayor calidad permiten mejorar los indicadores de pobreza*

Fuente: Cepal. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile. 2008

La política económica predominante en América Latina se mantuvo fiel a la búsqueda prioritaria de un equilibrio de las variables macroeconómicas, incentivando la inversión extranjera directa, promoviendo el sector exportador de las economías nacionales, manteniendo una inflación baja y estimulando políticas monetarias y fiscales balanceadas. Esto produjo saldos con superávit en las cuentas externas y en las fiscales. Además, una serie de condiciones del mercado mundial favorecieron la bonanza del crecimiento económico latinoamericano en los seis últimos años.

El incremento de la demanda mundial y el ascenso de los precios de los productos básicos fue una de las condiciones del entorno externo que dinamizaron la economía latinoamericana. El despegue de los mercados de gigantes mundiales como China, India y Brasil, aparejado al alza de algunos bienes primarios, como el petróleo y los alimentos promovieron los ingresos por exportaciones de los países agrupados en el Mercosur, el Pacto Andino, o la Comunidad Centroamericana. Los pasos dados hacia acuerdos de liberalización comercial consolidaron la percepción de que se estaba en medio de una era de prosperidad sin precedentes, confirmada por cifras de importante mejoría frente a problemas estructurales de las economías latinoamericanas como el desempleo, la pobreza y la indigencia; hasta el indicador más persistente, el de los elevados índices de inequidad (índice de Gini) parecía comenzar a ceder.

También se dio en este período de crecimiento un flujo permanente de capitales: los créditos estaban a la mano, las inversiones de las multinacionales se multiplicaron, así como proyectos de ayuda estatal o de los organismos multilaterales para gigantescas obras de infraestructura (IIRSA)<sup>77</sup> de proyección regional, o para financiar las nuevas exigencias de la seguridad continental en la lucha contra la droga o contra el terrorismo. Una dimensión social de este movimiento de capitales hacia Latinoamérica lo constituyeron las remesas de los millones de trabajadores residentes en los países centrales hacia sus familias. Para los países más pobres de la región, Haití, Honduras, Jamaica, El Salvador, Nicaragua y Guatemala, las remesas de sus nacionales en el exterior llegaron a representar, según el citado estudio de la Cepal entre el 15% y cerca del 40% del PIB; para otros, de la Comunidad Andina (Bolivia y Ecuador), el peso de las remesas en el PIB superó ampliamente el 5%.

Pero el ciclo expansivo comenzó a quebrarse en el segundo semestre del 2007 y se convirtió en crisis económica internacional en septiembre del 2008. El impacto sobre la región será ciertamente de grandes proporciones; por ahora, los economistas sólo se atreven a diagnosticar una caída generalizada del PIB en los países latinoamericanos y el deterioro de los indicadores sociales, a partir de 2009. La Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas lo resume de la siguiente manera:

*"La tasa de crecimiento prevista para el próximo año será sumamente inferior a la del período que finaliza, de manera que los gobiernos de la región deberán desplegar todo el potencial con que cuenten, en términos de políticas contracíclicas, a fin de evitar un deterioro mayor. Se espera que la tasa de crecimiento de América Latina y el Caribe sea de un 1,9%, lo cual supone una evolución relativamente optimista de la crisis. Para completar el contraste con el período 2003-2008, la tasa de crecimiento proyectada para la región permite prever un aumento de la tasa de desempleo regional, que pasaría del 7,5% estimado para 2008 a un nivel de entre un 7,8% y un 8,1%, según la evolución de la participación laboral, en el contexto de un aumento de la informalidad"<sup>78</sup>.*

77 El IIRSA es la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana y está compuesta de una serie de megaproyectos viales y de intercomunicación incorporados en la perspectiva de un Área de Libre Comercio de las Américas, Alca.

78 Cepal. Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2008. Santiago de Chile. 2008

## América Latina y el Caribe: Producto Interno Bruto

(Tasas de Variación 2006-2009)

País	2006	2007	2008 <sup>a</sup>	2009 <sup>b</sup>
Argentina	8,5	8,7	6,8	2,6
Bolivia	4,8	4,6	5,8	3,0
Brasil	4,0	5,7	5,9	2,1
Chile	4,3	5,1	3,8	2,0
Colombia	6,8	7,7	3,0	2,0
Costa Rica	8,8	7,3	3,3	1,0
Cuba	12,1	7,3	4,3	4,0
Ecuador	3,9	2,5	6,5	2,0
El Salvador	4,2	4,7	3,0	1,0
Guatemala	5,3	5,7	3,3	2,0
Haití	2,3	3,2	1,5	1,5
Honduras	6,3	6,3	3,8	2,0
México	4,8	3,2	1,8	0,5
Nicaragua	3,9	3,8	3,0	2,0
Panamá	8,5	11,5	9,2	4,5
Paraguay	4,3	6,8	5,0	2,0
Perú	7,6	8,9	9,4	5,0
República Dominicana	10,7	8,5	4,5	1,5
Uruguay	7,0	7,4	11,5	4,0
Venezuela	10,3	8,4	4,8	3,0
<b>Subtotal América Latina</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>4,6</b>	<b>1,9</b>
Bahamas	4,6	2,8	1,5	0,5
Barbados	3,3	3,2	1,5	0,5
Belice	4,7	1,2	6,0	3,0
Guyana	5,1	5,4	4,8	2,5

continúa en la siguiente página

País	2006	2007	2008 <sup>a</sup>	2009 <sup>b</sup>
Jamaica	2,5	1,2	0,0	0,5
Suriname	5,8	5,3	5,0	3,0
Trinidad y Tobago	12,0	5,5	3,5	2,0
UMCO	6,3	5,3	3,1	1,5
<b>El Caribe</b>	<b>6,9</b>	<b>3,8</b>	<b>2,4</b>	<b>1,4</b>
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>5,8</b>	<b>5,7</b>	<b>4,6</b>	<b>1,9</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los respectivos países, expresados en dólares a precios constantes de 2000.

a/ Cifras Preliminares.

b/ Proyecciones.

Entonces, dependiendo de la profundidad de la crisis internacional, se puede esperar una pronunciada desaceleración o, en el mejor de los escenarios, se llegará a los niveles previstos por la Cepal, ya de por sí problemáticos. Si el crecimiento es cercano al 2% o aún menor - en el caso de que el enfriamiento de la economía se traduzca en una recesión abierta - se verán afectadas las perspectivas de emprender políticas redistributivas que buscan asegurar los derechos económicos, sociales y culturales.

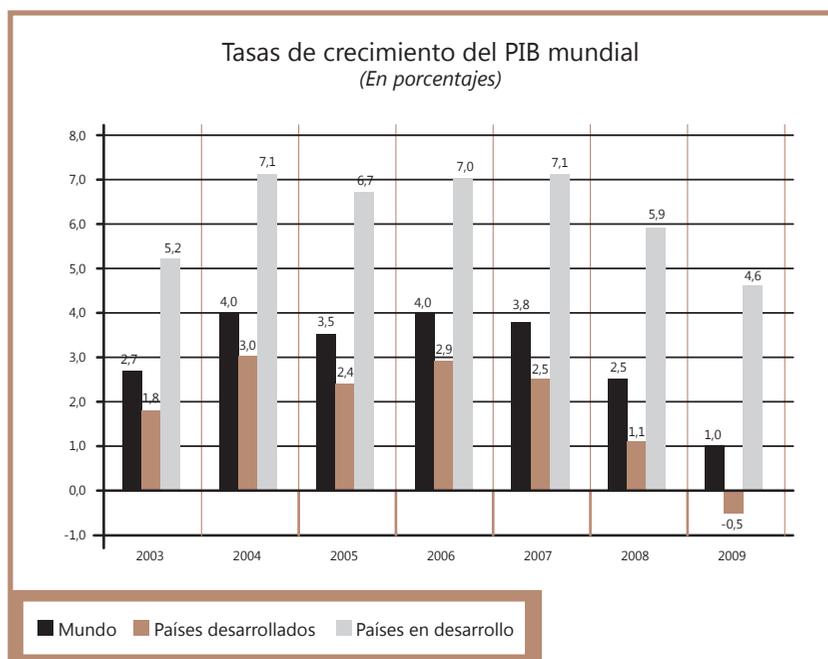
Las restricciones al financiamiento y la ayuda externa, la caída de las remesas de los trabajadores en el exterior, el cierre de los mercados internacionales para los productos de los países latinoamericanos y el deterioro de las condiciones de empleo, van a presionar las políticas públicas, no solamente para que enfrenten el ciclo recesivo y procuren estabilizar de nuevo la economía, sino también para que intensifiquen la protección de las poblaciones en situación de vulnerabilidad sobre quienes va a recaer muchas de las consecuencias de la crisis.

### 3.2. La densidad de la crisis financiera internacional y su impacto en América Latina

Es necesario aquí explicar someramente el contexto que rodeó la crisis económica mundial durante 2008<sup>79</sup>, año en el que la desaceleración fue evidente con un crecimiento de apenas un 3.7%, cuando en el año anterior había alcanzado niveles promedio del 5%. La caída más pronunciada la experimentaron los llamados países desarrollados, los cuales en su conjunto apenas consiguieron un muy modesto crecimiento del 1,1%, frente a un 2,5% registrado en 2007. Si se tiene en cuenta que estos países constituyen el núcleo del impulso del aparato productivo y comercial del planeta y que se pronostica

79 Las crisis han sido recurrentes en los últimos años. Apenas se salía de las crisis de la deuda externa de los ochentas, y sobrevino la depresión de 1999 que se extendió durante los primeros años del nuevo siglo. La actual crisis que nació como crisis de las hipotecas de alto riesgo en Agosto del 2007, amenaza con transformarse en crack bursátil y recesión general del sistema. Si nos atenemos a la lógica cíclica descrita por algunas escuelas de la teoría económica, la actual podría ser la culminación de un ciclo económico de larga duración de los que pronosticó Kondratieff, en una fase en la que, en el intento de remontar la caída tendencial de la tasa de ganancia en el sector productivo, los capitales viran hacia actividades especulativas que implican alto endeudamiento y mercados signados por la asimetría en la información, nula transparencia en la fijación de los precios y exigencias de fidelización forzosa para quienes acceden los créditos, lo cual hace la situación muy poco competitiva para los productores que ven disminuidas su eficiencia y sus rentas y por tanto se convierten en carne de crisis.

una contracción adicional de un 0,5% en 2009, es de esperar una consecuente desaceleración del mundo en desarrollo, aunque sus consecuencias se irán haciendo patentes con cierto retraso en relación con la de los países más industrializados. Por eso, en 2008 aún se registraron cifras muy importantes, cercanas al 6%, y entidades como la Cepal consideran un crecimiento del conjunto de los países en desarrollo de 4,6% para 2009.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook [base de datos], abril de 2008.

La crisis mundial irrumpió como una crisis financiera de gran alcance en la banca norteamericana. En la última semana de septiembre de 2008, se condensaron una serie de fenómenos temidos por el sistema financiero actual, construido bajo la visión de un mercado de valores permisivo: las quiebras de bancos enormes se multiplicaron (Lehman Brothers y el Washington Mutual por si solos constituyeron para entonces el colapso bancario de mayor magnitud en la historia del capitalismo); las absorciones de grandes grupos financieros por otros, respaldados por la intervención del banco central norteamericano, (tal el caso de Bear Stearns, que fue absorbido por J.P. Morgan gracias a un crédito de 29 mil millones de dólares otorgado por la Reserva Federal; o Merrill Lynch que fue absorbido por Bank of America), o simplemente la intervención directa del gobierno en gigantes de la banca y de los seguros como Freddie Mac y Fannie Mae ( que es la Corporación Federal de Préstamos de Vivienda, cuyo negocio era garantizar nada menos que cuatro billones de dólares en hipotecas), o el evento de la más grande aseguradora en el mundo, AIG, también intervenida para garantizar un préstamo del Tesoro norteamericano de 85.000 millones de dólares para mantenerla a flote<sup>80</sup>.

El efecto en cadena sobre el conjunto de la banca de inversión dinamizó mecanismos de pánico financiero, que paralizaron los mercados crediticios y desvalorizaron las acciones de las grandes compañías, originando un desastre bursátil que ha sido comparado con el inicio de la Gran Depresión en el año 1929. Las pérdidas consolidadas en esa sola semana se ubicaron por encima de los \$500.000

80 Para una ampliación del contexto de la crisis puede verse: Oscar Useche. "Los nuevos sentidos del desarrollo" Corporación Universitaria Minuto de Dios. Bogotá. 2008. Páginas: 17-31

millones de dólares, muy cercano a tres veces la producción de un país como Colombia<sup>81</sup>. Con ello, se extendió la percepción de desconfianza sobre la estabilidad y las posibilidades de funcionamiento de los mercados financieros globales.

La respuesta del Gobierno norteamericano fue la propuesta de salvamento en un paquete de 700.000 millones de dólares (equivalente al 5% del PIB estadounidense), que fue finalmente aprobado por el Congreso después de múltiples forcejeos y ajustes. Con lo anterior, el mercado de valores volvió a tomar aire momentáneamente, con un enorme costo fiscal y la apertura de muchos interrogantes para el modelo de liberalización sin restricciones del mercado, que había dominado la escena de las políticas económicas mundiales en los últimos 30 años. La paradoja de que se efectuara la mayor inyección de recursos públicos al más típico escenario del libre mercado, agudizó el hueco fiscal norteamericano, ya sumamente profundo como resultado del gasto bélico en Iraq y Afganistán que se calculaba en 804.000 millones de dólares hasta mediados del segundo semestre de 2008.

Con esta medida, es posible paliar los problemas coyunturales de liquidez y, posiblemente, mantener abierto el crédito, pero con ello no se va a solventar una crisis que tiene causas complejas y que ha colocado a los Estados Unidos en medio de graves síntomas de una recesión de grandes dimensiones, si se considera que en los nueve primeros meses del año 2008 se perdieron 760.000 puestos de trabajo, 159.000 de los cuales desaparecieron en el transcurso del mes de septiembre.

Las insuficiencias de las medidas de rescate han llevado a otras acciones estatales de emergencia como la de volver a considerar la adquisición por el Gobierno de acciones de los bancos y entidades financieras, siguiendo el camino de Dinamarca y de Inglaterra que recurrieron a estas formas de re-capitalización del sistema financiero. Otra medida para intentar desatascar el crédito y garantizar la liquidez ha sido el manejo de las tasas de interés. El banco central norteamericano desde octubre ha realizado sendas disminuciones de las tasas de interés, hasta colocarlas en el límite mínimo entre un 0% y un 0.25%.

Atendiendo a las críticas de los expertos y a la indignación de sectores de la opinión pública por hacer una inversión tan enorme sin mayores contraprestaciones de los bancos, principales responsables directos de la crisis, se ha ajustado la modalidad de la intervención de salvamento para castigar la cartera de los bancos intervenidos con la garantía de los activos tóxicos, de tal manera que el dinero público sólo responda por las pérdidas futuras de la operación, dosificando la aplicación de grandes flujos de efectivo, por lo menos en la parte inicial de la operación. Ésta fue la modalidad aplicada al rescate del gigante Citigroup.

Hay en todo este proceso un cambio imperativo en la doctrina que dio vía libre a maniobras especulativas, con poco o ningún control estatal, dedicando buena parte de la dinámica del sistema al manejo monetario de papeles y bonos, empaquetando respaldos hipotecarios efectivos con garantías de alto riesgo y vendiendo la ilusión de incrementar la rentabilidad y el bienestar material más allá de las posibilidades de la economía real. No se puede perder de vista que es de la producción de bienes y servicios para el consumo de la gente corriente, de la generación de condiciones para la innovación y de la incorporación de los novedosos elementos ligados a la producción inmaterial relacionada con la ciencia, el conocimiento, y la comunicación, que se nutre el funcionamiento de todo el aparato económico.

Bajo la lupa quedaron también los ingresos desmesurados de una tecnocracia ligada a grandes grupos económicos y del derroche de un modo de vida superficial y consumista, que ahora acuden a la riqueza social para resarcir sus pérdidas. La reacción de la sociedad norteamericana a éstas y otras disfuncionalidades del sistema económico y político de la más grande potencia mundial, llevaron al cambio de liderazgo, con la elección de Barack Obama en los comicios de noviembre del 2008. El nuevo presidente norteamericano resumió así en su discurso de posesión esta situación:

81 El PIB colombiano se calcula en 171.600 millones de dólares.

*“Nuestra economía está gravemente afectada, como consecuencia de la avaricia e irresponsabilidad de algunos, pero también por nuestro fracaso colectivo en tomar las decisiones difíciles y en preparar a la nación para una nueva era. Se han perdido hogares, puestos de trabajo, varias empresas debieron cerrar. Nuestro sistema de salud es demasiado costoso, nuestras escuelas dejan de lado a muchos de nuestros niños, y cada día hay nuevas evidencias de que la forma en que usamos la energía fortalece a nuestros adversarios y amenaza a nuestro planeta”*

Y allí planteó su programa al respecto:

*“El estado de nuestra economía llama a la acción, enérgica y rápida, y actuaremos --no solamente para crear nuevos empleos, sino para sentar nuevas bases para el crecimiento. Construiremos las calles y los puentes, la red eléctrica y las líneas digitales que alimentan nuestro comercio, y que nos unen. Devolveremos la ciencia a su debido lugar, y usaremos las maravillas de la tecnología para incrementar la calidad de nuestro sistema de salud y reducir su costo. Tampoco se trata de preguntarse si el mercado es una fuerza del bien o del mal. Su poder para generar riqueza y extender la libertad es incomparable, pero esta crisis nos ha recordado que, sin una atenta vigilancia, el mercado puede descontrolarse, y que una nación no puede ser próspera cuando sólo favorece a los más ricos”<sup>82</sup>.*

En los primeros días de su mandato el presidente Obama ha criticado a los altos ejecutivos de Wall Street por haberse pagado en el final del año 2008 bonos y otras prestaciones por 18.000 millones de dólares, al mismo tiempo que están pidiendo que se les beneficie con fondos de rescate provenientes del dinero de los contribuyentes.

Ahora el reto radica en impulsar políticas anti-cíclicas concretas y exitosas. El Premio Nóbel de Economía 2008, Paul Krugman coincide con Obama en la urgencia de las medidas, pero deja ver su escepticismo en un reciente artículo de prensa, a propósito del debate en el Congreso norteamericano sobre la pertinencia y las ventajas de mantener una política de aumento del gasto público para estimular el empleo y la demanda agregada:

*“Todo esto me hace temer por las perspectivas del plan de Obama. Estoy seguro de que el Congreso aprobará un plan de estímulo, pero me preocupa que el plan pueda retrasarse y/o rebajarse. Y Obama tiene razón: realmente necesitamos medidas rápidas y audaces. Ésta es mi hipótesis de pesadilla: el Congreso tarda meses en ratificar un plan de estímulo, y la legislación que acaba aprobándose es demasiado cauta. Como consecuencia de ello, la economía se hunde durante la mayor parte de 2009, y cuando el plan empieza por fin a surtir efecto, lo hace sólo con fuerza suficiente para frenar la caída, no para detenerla. Mientras tanto, la deflación se instala, y empresas y consumidores empiezan a basar sus planes de gasto en la perspectiva de una economía permanentemente deprimida; y bien, uno puede ver en qué desemboca esto”<sup>83</sup>.*

Entre tanto, la reestructuración del modelo regulatorio del sistema financiero sigue siendo una prioridad en procura de no repetir situaciones tan traumáticas como las actuales, donde la emergencia del salvamento financiero demanda ingentes recursos públicos que entran a disputar las prioridades sociales con las cuales se podría garantizar la protección de los derechos sociales de la población y especialmente de los más desamparados.

En la más pura lógica de la reproducción del capital, si se quisiera enfrentar a fondo la crisis, lo más urgente es reconstruir los mecanismos de control público sobre el sistema financiero y las inversiones.

82 Barak Obama. Discurso de Posesión a la Presidencia USA. Washington. 20 de Enero 2009. El Tiempo. Bogotá. Enero 21 del 2009. Pág. 1

83 Paul Krugman. “Luchar contra la depresión”. Periódico “El País”. Madrid. Edición del 11 de enero de 2009.

Un sistema tan vulnerable y básico para el funcionamiento del capital global no puede seguir ajeno al control estatal y social.

Ahora bien, la bancarrota del sistema financiero contamina el conjunto de la economía capitalista y los damnificados resultan siendo generalmente los más débiles. Al cerrarse el crédito, las empresas del sector real aplazan inversiones en renovación de equipos, en ampliación de la producción y, por supuesto afectan en primer lugar el capital de trabajo, adoptando, sin muchas dilaciones, el ajuste de la planta de personal. Con el desempleo creciendo, la demanda agregada de bienes y servicios cae, la producción se restringe, los precios suben, la inflación se acelera y en este círculo vicioso se incuba la depresión económica con sus nefastas manifestaciones de empobrecimiento.

Con ello y con la distracción creciente de recursos fiscales para financiar operaciones de rescate tan costosas como las de la banca y, pronto, la gran industria y el comercio, poco músculo financiero habrá para propender por mayores saltos innovativos, que sostengan la economía de los Estados Unidos como una de las locomotoras mundiales y menos aún para resolver reivindicaciones básicas de los trabajadores y ciudadanos. En ese sentido, interesa a los norteamericanos el rumbo que va a tomar el debate sobre el programa universal de salud y seguridad social que les permita salir de la situación de tercer mundo en la que se encuentra hoy una buena proporción de estadounidenses, cuyos beneficios públicos en estos aspectos habían sido desmontados paulatinamente en los últimos 30 años, dando paso a un oneroso sistema privatizado. De la misma manera, están a la orden del día las medidas para superar la obsolescencia de la infraestructura y del sistema de transportes, el descuido creciente en atención a la pobreza, a la desnutrición o malnutrición, o al deterioro del medio ambiente y otros aspectos, en los cuales el retroceso de este país venía siendo acentuado.

Por su parte, el déficit fiscal que estas políticas han agudizado pone en peligro las inversiones de los llamados países emergentes (China, India, Brasil) y de la mayoría de los países de crecimiento medio como Colombia, que han hecho inversiones en bonos del tesoro estadounidense como parte de sus reservas internacionales; si se produjera un movimiento masivo para redimir estos papeles, buscando protección en otras monedas o en otros títulos, la debacle sería de proporciones gigantescas. Sólo para tener un ejemplo local, entre las primeras consecuencias de la caída de Lehman Brothers se perdieron en pocos días 55.000 millones de pesos de los Fondos de Pensiones Obligatorias colombianos que tenían inversiones en ese coloso financiero. Una suma insignificante ante la magnitud de las pérdidas totales, se dirá, pero eso a futuro repercutirá en el nivel de ahorro pensional de muchos afiliados, a quienes el mercado carente de regulaciones no ha previsto ningún nivel de consulta en las inversiones.

Así mismo, como lo insinuó el Presidente Obama durante su campaña y en el discurso de posesión presidencial, el modelo que está haciendo agua tiene rasgos que contribuyeron a profundizar la inequidad en un país donde, en el período transcurrido desde el año 2000, seis millones de personas se sumaron a la población en situación de pobreza y siete millones perdieron su seguro de salud. Al mismo tiempo, se concentró el número de multimillonarios, incrementando su participación en el total del ingreso de los norteamericanos.<sup>84</sup> A ello, contribuyeron políticas de reducción de impuestos para los grandes capitales, la laxitud en las regulaciones y la muy poca promoción de una ética de la responsabilidad social empresarial.

Los vientos de la recesión mundial amenazan fuertemente al subcontinente. La reducción sustancial de los precios de las materias primas golpea los ingresos externos de estos países. Después de un alza especulativa de los precios del petróleo que superó los 150 dólares el barril, se ha desinflado su cotización y está muy próxima ahora de los 40 dólares por barril. El desempleo interno en los países

<sup>84</sup> Se considera que los 400 estadounidenses más ricos tienen un patrimonio combinado de un billón, seiscientos mil millones [1.600.000.000.000] de dólares y que su riqueza se incrementó en la última década en más de 700.000 millones de dólares. Ver cifras en M. Moore, "Como arreglar el lío en Wall Street" <http://www.michaelmoore.com/words/message/index.php?id=237>

receptores de migrantes latinoamericanos y las regulaciones de países europeos que promueven el retorno van a hacer caer los ingresos por concepto de remesas y agudizar la presión sobre un mercado laboral deteriorado, que bordea cifras cercanas al 10% en materia de desempleo.

En los días en que se inició la crisis financiera internacional, el representante de la Fao para América Latina y el Caribe advertía que tan sólo como consecuencia del incremento de los precios de los alimentos, producto de las políticas de desprotección estatal del campo y de los problemas derivados del cambio climático, la pobreza latinoamericana se va a incrementar en 10 o 15 millones de personas<sup>85</sup>. El impacto más directo de la crisis, que está por darse en la región, puede hacer aún más sombríos estos pronósticos.

### 3.3. América Latina debe prepararse para enfrentar las secuelas de la crisis

La inserción de las economías latinoamericanas en las dinámicas generadas por los buenos vientos del comercio mundial arrojó excelentes cifras en el crecimiento de la región. Pero esas condiciones, como se ha dicho, se han modificado drásticamente en los últimos meses. La política económica de los países latinoamericanos debe tomar en consideración la nueva situación. Por los mismos circuitos por los que se incrementó el producto nacional de los países de Centro y Sur América, se transmiten ahora las malas noticias asociadas al crack financiero, al enfriamiento de los motores que impulsaron la producción y distribución globalizada de mercancías y se sienten los resquebrajamientos que anuncian el ciclo recesivo, o cuando menos el estancamiento de las economías.

El impacto será negativo para toda Latinoamérica, pero la intensidad y la duración será en escala distinta para cada economía nacional, dependiendo de las previsiones que se hicieran en épocas de vacas gordas, del aprovechamiento que se haya hecho de las condiciones favorables que se tuvieron durante seis años para incrementar el ahorro nacional, fortalecer la infraestructura productiva y consolidar las estructuras institucionales.

Sobre los avances que se hayan logrado en la instalación de nuevas industrias, en la innovación tecnológica y la investigación científica, en la ampliación y modernización de la red vial; en la institucionalización y regulación de los mercados financieros y de valores, en la construcción de ciudadanía de derechos y de responsabilidad social, es que se podrán implementar políticas que consoliden los avances e impidan el retroceso en materia económica y social.

Siguiendo los datos de la Cepal en el estudio que ha sido citado en este trabajo sobre las expectativas de América Latina a partir de la crisis, puede decirse que el primer síntoma visible va a ser la contracción de las exportaciones de productos básicos y manufacturados, tanto hacia los países desarrollados, como hacia los países de economías emergentes. La desaceleración de estas economías es la mayor responsable de los 2.4% de menor expansión del comercio mundial experimentado en 2008, (hay que recordar que el crecimiento del mercado global, calculado a partir del volumen de exportaciones, fue de 7.1% en 2007). Ya desde mediados de ese año, había comenzado a decaer el ritmo de las exportaciones no petroleras de varios de los países de mayor envergadura en la región (para noviembre de 2008 se registró una caída de 2% en las exportaciones y de 18% de las importaciones).

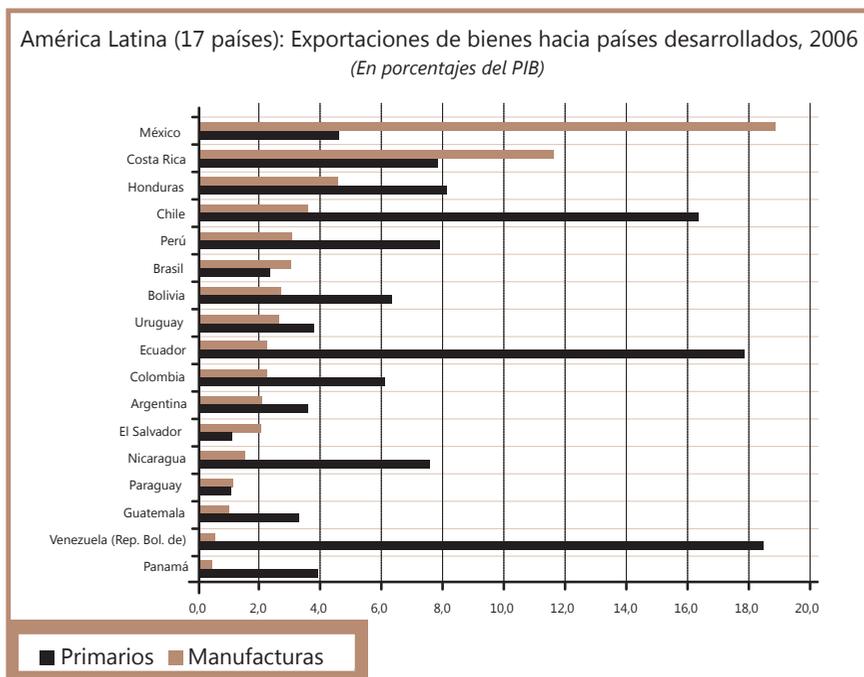
85 La FAO ha informado que si la inflación de alimentos supera el 15%, la pobreza en América Latina puede aumentar 3 o 4%. Colombia regresaría a niveles de pobreza del 54.7% según este organismo internacional. Ver Gutiérrez R. "Diez millones más de pobres tendrá América Latina". El Espectador. Bogotá, Septiembre 29 del 2008. P. 14

Para América Latina son vitales las exportaciones a Estados Unidos, el mayor socio comercial de casi todos los países de la región; pero las expectativas de crecimiento económico de este gigante no son nada halagüeñas para 2009. El FMI ha pronosticado un crecimiento negativo (caída del producto nacional y entrada formal en situación de recesión) de -1.6%. La creciente demanda de productos básicos solicitada por China había también dinamizado grandemente la economía exportadora latinoamericana. Esta potencia emergente venía creciendo a tasas por encima del 10% por más de una década; los pronósticos del FMI calculan en un 6.7% el incremento del PIB chino en 2009. La zona Euro tendrá condiciones aún más difíciles, pues se estima que tendrá un crecimiento negativo de -2%. El crecimiento para las economías emergentes se situará en 3.75%, cayendo tres puntos con relación al año 2008.

El grado de deterioro de las condiciones internacionales para los productos de exportación de América Latina se resume en que el conjunto de la economía mundial apenas si crecerá 0.5%, según los análisis de este organismo multilateral, una situación nunca vista en los últimos 60 años<sup>86</sup>.

Se puede esperar también que el efecto negativo sobre las exportaciones de la región latinoamericana sea más fuerte en las economías que dependen de la exportación de bienes manufacturados hacia los países desarrollados, dada la mayor dificultad para encontrar mercados sustitutos. La situación más dramática es la de México, que ha instalado una enorme industria maquiladora que abastece a los Estados Unidos, donde la industria manufacturera de exportación representa más del 10% de su PIB. Dentro de otras proporciones, los casos de Costa Rica, Brasil y El Salvador se encuentran en esta categoría.

Colombia, donde venían en ascenso las exportaciones de bienes manufacturados hacia Estados Unidos y Europa, tendrá pocas oportunidades de reubicar las mercancías que dejen de demandar estos países en los nichos naturales de mercados sustitutos, que serían los países vecinos, donde por el contrario también se espera un encogimiento de la demanda de productos manufacturados colombianos.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

86 Para ampliación de estos datos se puede leer: "Economía mundial apenas crecerá un 0.5% en el 2009 según el FMI". Portafolio. Bogotá. Edición del 28 de Enero del 2009

La crisis también conllevará problemas de empleo. En su informe de tendencias mundiales del empleo en 2009, presentado en Ginebra, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) lanzó un llamado de alerta sobre la posibilidad cierta de que la profunda crisis recesiva del capitalismo provoque a su vez una crisis sin precedentes sobre las tasas de ocupación.

La perspectiva de una recesión social mundial está a la vista, si se considera que el número de desempleados podría aumentar entre 18 y 30 millones e incluso en 51 millones. En el escenario más optimista, la tasa mundial de desempleo se situaría en el 6.1%, lo que equivale a 198 millones de personas sin trabajo, si a lo anterior se añade la pérdida de 30 millones de empleos entre 2007 y 2009, el número de desempleados se colocaría en 210 millones de personas. Si la crisis económica mundial se desarrolla en escenarios más pesimistas y arroja no 30, sino 50 millones de personas carentes de ocupación, la tasa se situaría en un 7,1% y entonces la población desempleada llegaría a 230 millones.

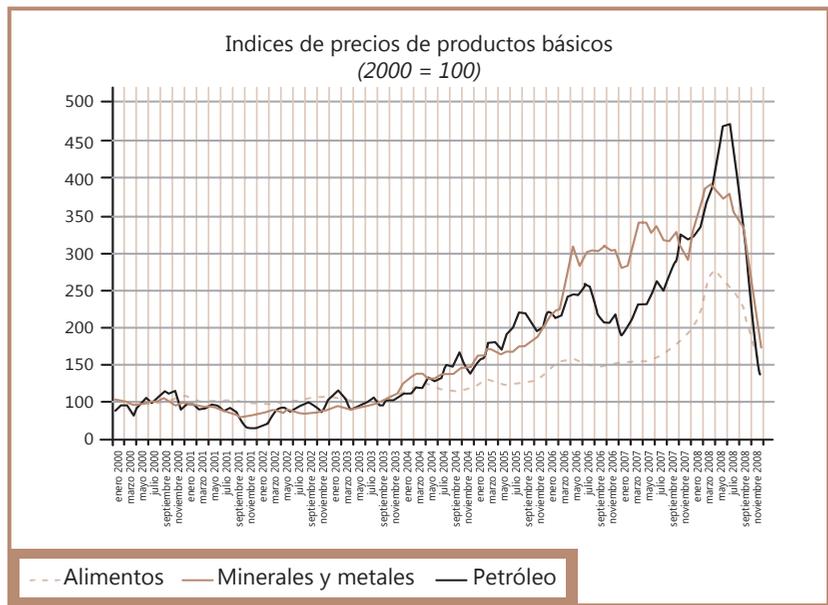
En esa dirección, el Director General de la OIT, Juan Somavía, ante esta crisis de empleo de alcance mundial ha convocado a los países que forman el G-20 (grupo de países industrializados y países emergentes) para que tomen cartas en el asunto del empleo en su nueva reunión en Londres en abril de 2009.

*"Al mismo tiempo que toman medidas para luchar contra el descalabro del sistema financiero, sería necesario que también establecieran mecanismos para luchar contra la pobreza, y en especial contra el desempleo que la provoca"<sup>87</sup>*

Los más afectados por esta grave situación serán los trabajadores migrantes de los países pobres ubicados en los países desarrollados. Con su posible ingreso al paro o su expulsión hacia sus países de origen, cesarían las remesas que enviaban a sus familias que, para el caso de América Latina, como ya se ha reseñado, ha constituido una de las fuentes más apreciables de ingresos externos.

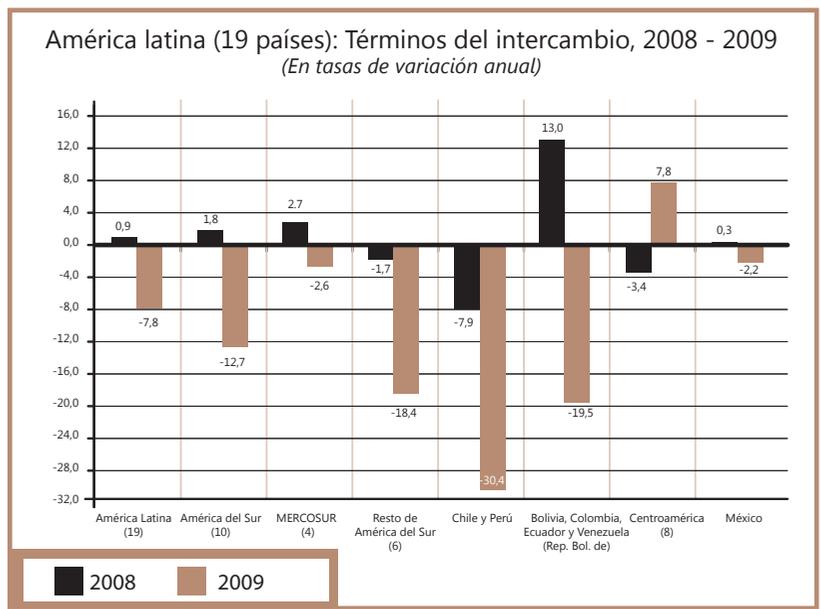
Otro impacto de la crisis mundial sobre América Latina está dado por las variaciones en los precios de los productos básicos. La mayor demanda de alimentos y materias primas de las economías industrializadas y de los países emergentes, durante el período de auge, ha dado paso a una etapa de inestabilidad, de la cual dan cuenta las variaciones frenéticas de los precios del petróleo y del gas, así como la inflación global de alimentos. Hacia finales de 2008, el retroceso de los precios colocaba al petróleo en los niveles del año 2004, en tanto los precios de los alimentos regresaban a los promedios vividos en 2007; lo anterior puede significar que estos motores de crecimiento de la economía regional comiencen también a apagarse.

87 Los desarrollos de esta información pueden seguirse en el artículo "La crisis elevará el paro mundial hasta los 230 millones de Parados". El País. Madrid. Edición del 28 de Enero del 2009.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de la Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

Lo anterior va del mismo modo a influir sobre la tendencia del conjunto de los términos del intercambio que venían mejorando para América Latina desde 2003. La Cepal considera que durante 2008 apenas crecieron en un 0,8% y estima que caerían un 7,8% en 2009. Para algunos países como Perú y Chile, este descenso puede llegar a representar hasta 30% en 2009.

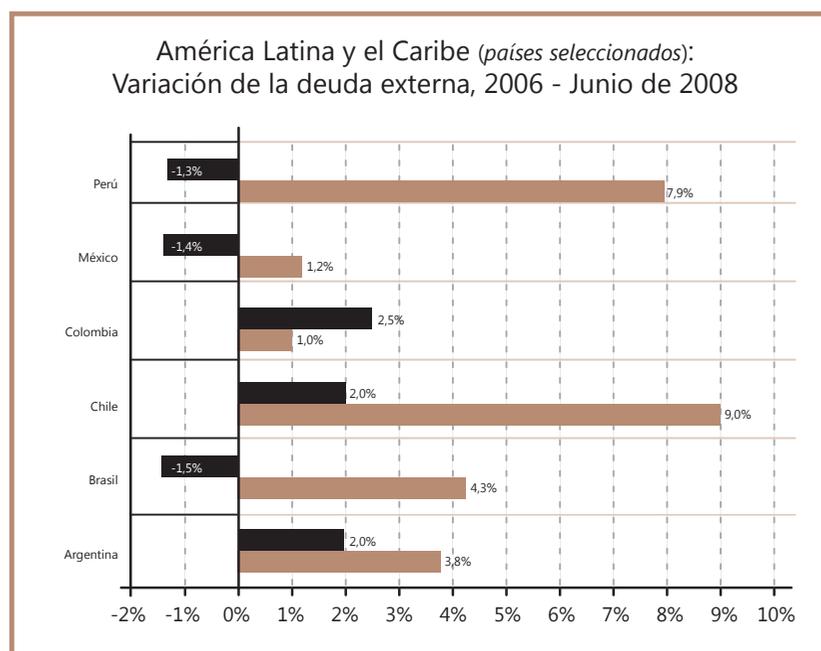


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Así mismo, el sistema financiero latinoamericano ha comenzado a sufrir de lo ocurrido en los Estados Unidos. Las principales bolsas de valores de la región han padecido estremecimientos

de una gran dimensión. Sao Paulo, Buenos Aires y Ciudad de México observaron pérdidas de valor en proporciones tan importantes como las bolsas de Nueva York, Londres o Tokio. Esto, en países como Colombia ha estado conectado con las grandes dificultades de los movimientos de los mercados cambiarios, que no han podido revertir el signo revaluacionista que complica la competitividad del país.

El problema de la deuda externa en Latinoamérica ya tiene un efecto de turbulencia sobre las economías nacionales. En los años ochentas del siglo pasado, el llamado "efecto tequila" (por su alusión a la deuda mexicana) fue el detonante de una gran crisis internacional. La moratoria de la deuda peruana durante el primer gobierno de Alan García ilustró el enorme riesgo que entraña este problema para los países de la región. Recientemente, Ecuador ha planteado moratorias parciales, generando con ello disturbios en las relaciones con países como Estados Unidos y Brasil. Ahora, el incremento de los costos del financiamiento internacional, como resultado de la creciente aversión al riesgo generada por la misma crisis financiera internacional, ha encarecido las deudas públicas y las de las empresas. Esta realidad puede empeorar y traer de nuevo el fantasma de la crisis de la deuda, que ya sufrieron los países de la región.

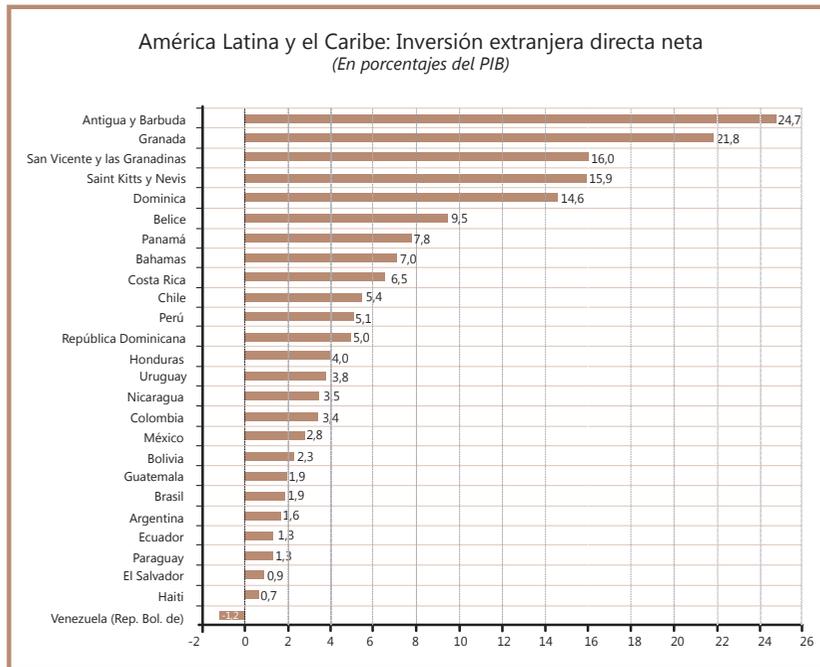


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales

El fenómeno se hará más pronunciado, si a la dificultad para obtener crédito externo - que va a ser un signo del próximo período -, se añade la posibilidad de que se abran procesos de devaluación acelerada de las monedas latinoamericanas frente al dólar y al euro; este fenómeno conllevaría a incrementos de la deuda en moneda local reflejados en los presupuestos estatales y en los balances de las empresas privadas.

Para cerrar esta reseña de los impactos esperados en América Latina de la crisis económica mundial, se debe mencionar la cuestión de la inversión extranjera directa, que es un componente del modelo de crecimiento que venía teniendo un cierto auge en la región. Para 2008, países medianos y grandes como Chile y Perú acogieron inversiones externas equivalentes a más de 5 puntos del

PIB, mientras Panamá y Costa Rica oscilaban entre el 6.5 y 7% del PIB. Colombia incrementó la participación de la inversión extranjera hasta un 3.4% del PIB y erigió su estímulo en uno de los cimientos de la política de crecimiento en los años anteriores. El empeoramiento de las condiciones del financiamiento internacional crea serias incertidumbres sobre la continuidad y la intensidad de los flujos de inversión extranjera directa para la región.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los respectivos países y Fondo Monetario Internacional.

### 3.4. La economía colombiana y los efectos de la crisis mundial

Colombia ha observado un importante crecimiento de su producto interno en el último quinquenio (2003-2008), en parte de la mano de los fenómenos económicos de auge comercial y financiero, que vivió la economía mundial y latinoamericana. Tan sólo en el período 2005- 2007, el PIB anual se incrementó en 3 puntos y superó el 7% en ese último año como tasa de variación anual, algo que no se había vivido en los últimos 25 años. Lo anterior también se vio reflejado en el incremento del producto interno bruto por habitante, que alcanzó el 5.8% para 2007.

## Colombia: Principales indicadores económicos

	2005	2006	2007 <sup>a</sup>
	<b>Tasas de variación anual</b>		
Producto interno bruto	4,7	6,8	7
Producto interno bruto por habitante	3,3	5,4	5,8
Precios al consumidor	4,9	4,5	5,4 <sup>b</sup>
Salario Medio Real <sup>c</sup>	1,4	3,4	0,6 <sup>d</sup>
Dinero (M1)	18,4	20,4	15,9 <sup>e</sup>
Tipo de cambio real efectivo <sup>f</sup>	-11,4	1,5	12,0 <sup>g</sup>
Relación de precios del intercambio	8,5	3,8	5,3
	<b>Porcentaje promedio anual</b>		
Tasa de desempleo urbano <sup>h</sup>	14	13	11,6 <sup>i</sup>
Resultado global del Gobierno nacional central/PIB	-4,8	-4,1	-3,3
Tasa de interés pasiva nominal	7	6,2	7,9 <sup>j</sup>
Tasa de interés activa nominal	14,6	12,9	15,1 <sup>j</sup>
	<b>Millones de dólares</b>		
Exportaciones de bienes y servicios	24.393	28.554	32.503
Importación de bienes y servicios	24.900	30.352	37.443
Saldo en cuenta corriente	-1.881	-3.057	-6.703
Cuentas de capital y financiera	3.610	3.080	11.305
Balanza global	1.729	23	4.602

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

a. Estimaciones preliminares

b. Variación en 12 meses hasta noviembre 2007

c. Obreros de la industria manufacturera

d. Estimación basada en datos de enero a agosto

e. Variación en 12 meses hasta septiembre de 2007

f. Una tasa negativa significa una apreciación real

g. Variación del promedio de enero a octubre de 2007 respecto del mismo periodo del año anterior

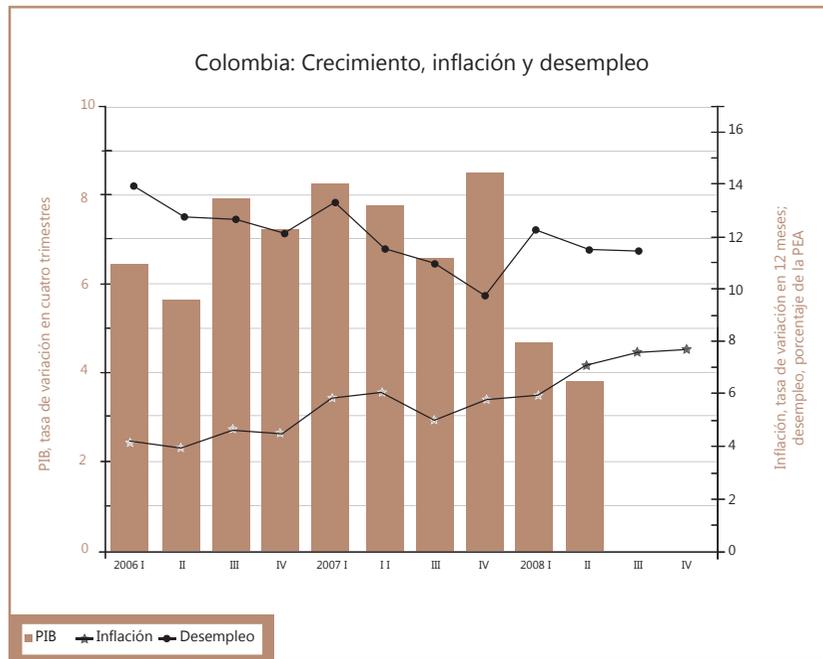
h. Incluye el desempleo oculto

i. Estimación basada en datos de enero a octubre

j. Datos anualizados, promedio de enero a octubre

Esta situación obedeció a una combinación de factores, dentro de los cuales se destacan los asociados al buen momento de la economía y las finanzas internacionales, que fueron canalizados hacia una mayor acumulación de capital y un incremento de la rentabilidad de la inversión. No hubo sin embargo una correlación de estos incrementos con un similar crecimiento en el empleo, ni una política sostenida de reasignación de recursos hacia los sectores de más alta productividad de la economía. Las presiones provenientes de la inflación fueron objeto de una política monetaria restrictiva, que tuvo éxito transitorio, pero no pudieron ser controladas de manera estructural.

En 2008, el índice de precios se incrementó en 7.5%, incumpliendo por segundo año consecutivo la meta fijada por el Banco de la República. Tampoco pudieron cumplirse en ese año las previsiones de crecimiento que se habían estimado en 5% y quedaron en un crecimiento del PIB del 3%. Por su parte, el desempleo para el tercer trimestre de 2008 se aproximaba nuevamente al 12%, luego de importantes logros en el período inmediatamente anterior. La inestabilidad en el mercado laboral puede convertirse en fuente de deterioro en el mediano y largo plazo de los ingresos de la población y, de paso resultar afectando la demanda y el ciclo económico colombiano. Estos datos indican el cambio en la dinámica económica en el país y el riesgo de un rápido contagio de los síntomas de la economía internacional.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Todo parece indicar que la fase expansiva de la economía comienza a encontrar sus límites, con lo cual se abre de nuevo el debate sobre la procedencia de los cambios institucionales que se instauraron a partir de la década de los años 90 del siglo XX, y que alentaron decididamente las políticas de libre mercado, promovieron cambios en la tributación a favor de los impuestos directos y recortes impositivos que estimularan el capital, así como un incremento sostenido del gasto militar del Estado para responder a las políticas de seguridad que se fueron haciendo prioritarias.

En estas condiciones, el sector bancario colombiano, apoyado en esa realidad mundial de liberalización y desregulación, y en medio de una oferta abundante de recursos en el mercado de capitales, canalizaron recursos externos, estimularon el consumo privado y el gasto público y facilitaron la entrada del país

en la bonanza, soportada - como se vería en septiembre de 2008 - en una burbuja especulativa, que le apostó al mantenimiento en el largo plazo de los precios al alza de activos como la vivienda. Esto fue lo que se desinfló y detonó la crisis financiera, que, sin duda, también afectará a la banca colombiana, aunque no se pueda prever en que medida.

Una particularidad de la economía colombiana, en relación con otras economías de la región de su mismo tamaño, es el importante peso que ha adquirido el gasto en defensa, que ha crecido a ritmos superiores a los que lo ha hecho el PIB y que no sólo es un componente de una política estratégica fundamental para el alcance de objetivos de seguridad nacional, sino que tiene un influjo significativo en el desarrollo de la economía en los últimos años.

Desde un análisis estrictamente económico, es indudable la repercusión expansiva del gasto público en defensa, que tiene implicaciones sobre el crecimiento y el empleo. El esfuerzo sostenido que han requerido las metas de la política de seguridad democrática, en su propósito de derrotar militarmente a las guerrillas, ha tenido como consecuencia un aumento de la demanda agregada de bienes y servicios para sostener y equipar a las Fuerzas Militares, una parte de la cual se satisface por la producción nacional y otra por vía de importaciones. También ha significado la incorporación de numerosos jóvenes a las filas del Ejército, la Policía y los organismos de inteligencia, lo que alivia la presión sobre el mercado laboral, sustrayendo a la oferta una porción de personas económicamente activas, generalmente provenientes del área rural y con baja capacitación, incidiendo directamente sobre la cifras de desempleo.

El problema, aparte de las implicaciones políticas y de la definición de prioridades, es en este aspecto de sostenibilidad económica y de impacto social. Estudios como el de Moreno y Junca caracterizan esta situación como un efecto keynesiano por la vía del gasto militar, subrayando que:

*“En modelos de crecimiento harrodianos se puede mostrar que si el gasto militar y de defensa está creciendo a ritmos mayores que el PIB, a corto plazo operan los multiplicadores keynesianos, pero a largo plazo la tasa de crecimiento de la economía puede llegar a reducirse de manera permanente (Shaikh, 2006)”<sup>88</sup>.*

El estudio señala dos períodos, en los cuales el gasto militar creció a ritmos mayores al del conjunto del gasto público. El primero se presentó durante el Gobierno del presidente César Gaviria, el segundo abarca el gobierno del primer mandato del presidente Uribe. El modelo propuesto considera el gasto en defensa como parte del componente autónomo de la demanda agregada; por tanto, un crecimiento drástico de la capacidad instalada del aparato militar en momentos de limitadas expectativas en otros renglones de la economía, puede inducir aumentos en el producto y el empleo en el corto plazo. Sin embargo, en el largo plazo, van a hacerse evidentes las restricciones reales sobre las trayectorias de este tipo de gasto.

Los autores destacan dos fuentes de desequilibrio, uno referido a la balanza en la cuenta corriente del país, en la medida en que se disparen las importaciones, el segundo, cuando se compromete el balance fiscal y los nuevos ingresos tributarios no compensan la elevación del gasto. Ahora bien, una parte significativa del gasto militar colombiano ha estado apoyado en cooperación internacional. El cambio en las condiciones económicas suscitado por la crisis y las modificaciones en la escena política internacional dejan abiertos muchos interrogantes sobre la continuidad y la intensidad de la ayuda en este rubro.

88 Álvaro Moreno y Gustavo Junca. “Las consecuencias económicas de Uribe. ¿Otra vez los felices noventa? En: Centro de Investigaciones par el desarrollo CID. “Bien-estar y macroeconomía. Más allá de la retórica”. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. 2008

un deterioro en los indicadores de calidad tradicionales. Para la cartera total, ese indicador se ubicó en 4.4%, cifra superior a la registrada en noviembre de 2007 (3.4%)", precisó la Superintendencia Financiera. Este deterioro, siendo preocupante, continúa estando bastante por debajo del pésimo nivel de 16.3%, registrado en noviembre de 1999, cuando se inició la recesión de hace una década<sup>92</sup>.

El alcance global de la crisis financiera y recesiva mundial, aunado a señales como las que se han descrito brevemente en este trabajo, permite pronosticar un período de fragilidad económica. Los expertos calculan que el desastre bursátil y financiero se ha llevado por delante al menos a una cuarta parte de la riqueza mundial<sup>93</sup>, y que se van a incrementar los cierres de fábricas y empresas, con un aumento muy drástico de la desocupación.

La Directora del Departamento Nacional de Planeación, en nombre del Gobierno nacional, anunció en un comunicado oficial que para enfrentar esta situación, se va a adelantar un "Plan de choque por 55 billones de pesos en 2009", del cual hace parte un inventario exhaustivo de obras de infraestructura (públicas y privadas), que está en el presupuesto aprobado en el Congreso para este año y que representa un aumento de 14% en términos reales con relación a 2008. La pregunta es si esta estrategia será suficiente, máxime cuando en ésta están involucradas una serie de obras públicas, que ya se habían previsto en planes anteriores. También hay que tener en cuenta que aunque la infraestructura es un elemento que jalona cualquier plan de recuperación que acoja recomendaciones de la perspectiva keynesiana, su influencia en el incremento del producto nacional colombiano es un poco inferior al 5%.

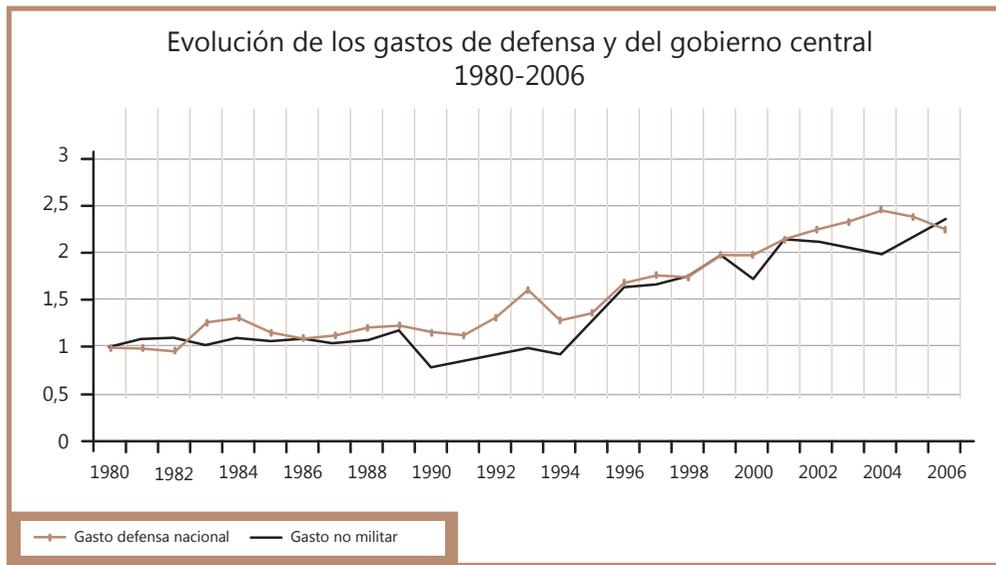
Entonces, el crecimiento de la producción total del país se tiene que gestionar alrededor de incrementos generalizados en la cantidad y avance en la calidad de los productos, del mejoramiento de la tecnología a través de la innovación y la invención, de incentivar la demanda agregada y la eficiencia productiva y económica. El problema es que en Colombia parece resurgir la tendencia a una caída del producto, mientras se aceleran la inflación y el desempleo.



Fuente: DNP. Cálculos CID. Universidad Nacional de Colombia.

92 Estos datos son tomados del periódico "El País".Madrid. Edición de Enero 5 del 2009

93 "Los bancos asumieron riesgos excesivos. Los empresarios se endeudaron demasiado. Los reguladores permitieron todo eso. Y ahora los contribuyentes tienen que acudir en su ayuda para limpiar toda la basura, lo que disparará la deuda del Estado y acabará teniendo consecuencias sobre los bienes públicos como la sanidad", señaló el Premio Nóbel de economía Joseph Stiglitz en el foro de Davos, según la reseña del periódico El País. Madrid. Edición del 1 de Febrero del 2009.



Fuente: DNP. Cálculos CID Universidad Nacional de Colombia.

Moreno y Junca construyen un “indicador de gasto de defensa sostenible”, con el cual proponen una reducción cercana al 2% del PIB en relación con su valor para 2005, que fue del 4% del PIB, lo que implicaría hacer ajustes mayores en los recursos destinados a la política de seguridad democrática. Otra alternativa es la de nuevas reformas tributarias que incrementen el impuesto al patrimonio.

*“De hecho, señalan los autores, se requeriría que se implemente como un impuesto permanente. También se podrían contemplar cambios en la tributación a los dividendos, ya que los argumentos que se esgrimieron para eliminar la doble tributación nunca se cumplieron. El gobierno tiene alternativas viables y eficientes para fondear las erogaciones de la política de seguridad democrática, no es necesario seguir acudiendo a la reducción del gasto social y productivo del país”<sup>89</sup>.*

### 3.4.1. Señales de cierre del ciclo de auge en el crecimiento económico colombiano

Diez años después de la crisis 1999-2001 y tras vivir un ciclo corto de auge, la economía colombiana sigue entonces enfrentando grandes retos, ahora incrementados por los riesgos que conlleva la contaminación proveniente de la crisis mundial. El más desfavorable de los indicadores de coyuntura con los cuales cerró el año 2008 es sin duda la caída en la producción industrial. Según la muestra mensual manufacturera del Dane, durante noviembre de ese año la producción real decreció un 13.3%; ya había descendido en 7.5% en el mes de octubre, lo que indicaba una tendencia recesiva en este sector neurálgico. Además, el desempleo llegó a 10.8% en noviembre de 2008, lo que puede indicar una pérdida superior a los 400.000 puestos de trabajo con relación a los existentes en el mismo mes del año 2007.

El sector de la construcción, uno de los tradicionales líderes de la actividad económica en el país, se vio también afectado, si se observa que en este mismo mes, se aprobaron 105.826 metros cuadrados menos de área licenciada de construcción, lo que equivale a una reducción de 8.7% con respecto a noviembre

89 Moreno y Junca. Op. cit. Pág. 51.

de 2007. Según el Dane, entre enero y noviembre de 2008, el área aprobada para edificaciones decreció en un 9.9% frente a igual período de 2007<sup>90</sup>.

Algunas consecuencias de la caída de la actividad productiva en la política fiscal fueron anunciadas en enero de 2009. Es así como el Ministro de Hacienda indicó que, debido a los menores ingresos tributarios esperados, se prevé un descuadre de las cuentas fiscales de 5.5 billones de pesos, por lo que el Gobierno decidió recortar en 2.5 billones los gastos y aumentar la valoración del déficit fiscal de la Nación en 3 billones de pesos, que por lo tanto se situará en 2.8 del PIB.

No son buenos signos los que han aparecido en el horizonte de la economía colombiana. En este sentido, será difícil que se repitan en el corto plazo indicadores de crecimiento del 8.2% como el que se registró en el primer trimestre del 2007. En los últimos 30 años, no se había tenido un promedio de crecimiento del PIB como el logrado en el período 2003- 2008, cuando ascendió al 5.62%. Aunque fue un crecimiento muy robusto, no se debe considerar que se trató de un caso excepcional en el contexto de lo ocurrido con los promedios sostenidos por períodos prolongados por las economías emergentes y lo que se vio en América Latina.

El crecimiento del producto colombiano no estuvo por encima de los buenos resultados de países como Perú, Costa Rica, Argentina, Uruguay, e incluso, Venezuela. Sin embargo, Colombia, sin ser un gran exportador de petróleo como México, Ecuador o Venezuela, o exportador de alimentos como Argentina, logró promedios superiores a los de los dos primeros y se ubicó un poco por encima del promedio de toda la región. Aprovechó de esta manera el entorno expansivo internacional, así como la abundancia en la oferta de capital para estimular el consumo, elevar en más de 10 puntos la inversión como porcentaje del PIB, incrementar las exportaciones, expandir el crédito y beneficiarse del aumento de las remesas de los colombianos en el exterior<sup>91</sup>.

Al igual que una buena parte de las economías latinoamericanas y las de los países emergentes, Colombia cultivó y obtuvo niveles importantes de inversión extranjera directa que fueron muy útiles para financiar el déficit de la cuenta corriente y consolidar el sistema financiero. En este último aspecto, los bancos colombianos exhiben una de las tasas más altas de rentabilidad de la región, a la vez que cobran uno de los mayores márgenes de intermediación al público. Las utilidades del conjunto del sistema financiero colombiano fueron de \$8.6 billones (unos US \$3.842 millones) durante los primeros once meses del año 2008, según las cifras de la Superintendencia Financiera. Si se examina el reporte total de ganancias, se observa que de los establecimientos de crédito, encabezados por los bancos, participaron de ese total de utilidades en 4.7 billones de pesos (cerca de US \$2.100 millones), superior en 2.9 billones de pesos los reportados en 2007.

No obstante, se están presentando síntomas que indican que el sector va a ser impactado por la situación financiera internacional. Es así como en el balance aparecen pérdidas por unos US\$26.8 millones (cerca de \$60.000 millones al cambio actual), que sufrieron los fondos de pensiones obligatorias y cesantías, debido a las caídas de los Títulos de Tesorería, TES, emitidos por el Gobierno, en los que se concentra gran parte de los portafolios de inversión.

El reporte también señaló que a noviembre de 2008, la cartera total del sistema financiero mantenía un crecimiento anual de 18.7%, en tanto la cartera vencida del sistema financiero, crecía a una tasa anual de 53% y sumaba alrededor de US\$2.949 millones. "El crecimiento de la cartera vencida implicó

90 Estos datos de coyuntura pueden consultarse en <http://www.dane.gov.co/index>. Actualización de Enero 30 del 2009.

91 Según el Departamento Nacional de Planeación hubo una fuerte expansión de la demanda agregada con crecimientos del orden del 12% en algunos trimestres del 2007, hasta el punto de que el déficit en cuenta corriente como porcentaje del PIB pasó de 1.5% en el 2005 a 3.4% en el 2007, constituyéndose en un factor de aceleración de la inflación. Según estos datos, la inversión pasó de tener un nivel del 17% del PIB en el 2005, al 27.5% entre el segundo trimestre del 2002 y el primero del 2008. DNP. Indicadores de coyuntura económica semestral. Primer Semestre del 2008.

El país ya había salido de procesos inflacionarios muy agudos, que condujeron en los años setenta y ochenta del siglo pasado a rondar niveles del 35%, con la consiguiente pérdida del poder adquisitivo. En los últimos años, la política monetaria había conseguido un control de la inflación por debajo de los dos dígitos, pero durante 2008 se experimentó un nuevo aumento importante del nivel de precios. En esta ocasión, lo que se presenta es un efecto interno de la inflación de precios de materias básicas que se da en la economía mundial, particularmente la ocurrida en los mercados del petróleo, las materias primas y los alimentos y que deteriora con rapidez el poder adquisitivo de los salarios e ingresos laborales y corroe el ahorro y la acumulación de capital. Según el Dane, el IPC del año 2008 fue de 7.67, casi 2 puntos por encima del registrado en 2007 (5.69%)<sup>94</sup>. Este índice de precios al consumidor no se registraba desde 2002, año de inicio del primer gobierno de Álvaro Uribe Veléz; también es un poco superior al índice de inflación de 2001, año pico de la crisis recesiva de comienzos de siglo. La tendencia ascendente del IPC viene dándose de manera sostenida desde el año 2005.

Lo ocurrido durante la Gran Depresión de los años treinta del siglo XX fue la consecuencia de la prolongada disminución del nivel de actividad económica y que las elevadas tasas de desocupación estuvieron acompañadas de una caída profunda del nivel de precios al consumidor. Este fenómeno conocido como deflación está ocurriendo en Europa, particularmente en España, donde la tasa de desempleo llegó a finales de 2008 a 14.4%, casi el doble que el acontecido en la zona euro, aparejado con una caída pronunciada en los IPC.

La situación colombiana y de buena parte de Latinoamérica es en cambio la de desaceleración, caída del producto y del empleo con una elevación en las tasas de inflación, lo que podría configurar, de agravarse este panorama, un caso de "estanflación" (estancamiento económico con inflación), con graves consecuencias para la población, con un doble efecto de empobrecimiento: por vía de la desocupación y por la de encarecimiento del costo de vida.

### Colombia: Índice de precios al consumidor. IPC Variaciones Porcentuales - 1998-2008 Base: Diciembre de 1998=100.00

AÑO 2008, MES 12											
Mes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Enero	1,79	2,21	1,29	1,05	0,80	1,17	0,89	0,82	0,54	0,77	1,06
Febrero	3,28	1,70	2,30	1,89	1,26	1,11	1,20	1,02	0,66	1,17	1,51
Marzo	2,60	0,94	1,71	1,48	0,71	1,05	0,98	0,77	0,70	1,21	0,81
Abril	2,90	0,78	1,00	1,15	0,92	1,15	0,46	0,44	0,45	0,90	0,71
Mayo	1,56	0,48	0,52	0,42	0,60	0,49	0,38	0,41	0,33	0,30	0,93
Junio	1,22	0,28	-0,02	0,04	0,43	-0,05	0,60	0,40	0,30	0,12	0,86
Julio	0,47	0,31	-0,04	0,11	0,02	-0,14	-0,03	0,05	0,41	0,17	0,48
Agosto	0,03	0,50	0,32	0,26	0,09	0,31	0,03	0,00	0,39	-0,13	0,19

*continua en la siguiente página*

94 Dane.

AÑO 2008, MES 12											
Mes	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Septiembre	0,29	0,33	0,43	0,37	0,36	0,22	0,30	0,43	0,29	0,08	-0,19
Octubre	0,35	0,35	0,15	0,19	0,56	0,06	-0,01	0,23	-0,14	0,01	0,35
Noviembre	0,17	0,48	0,33	0,12	0,78	0,35	0,28	0,11	0,24	0,47	0,28
Diciembre	0,91	0,53	0,46	0,34	0,27	0,61	0,30	0,07	0,23	0,49	0,44
En año corrido	16,70	9,23	8,75	7,65	6,99	6,49	5,50	4,85	4,48	5,69	7,67

Fuente: Dane

En este marco, los indicadores del desempleo han vuelto a tomar un curso ascendente, luego de que habían logrado ser llevados a niveles cercanos al 10%, creando la expectativa de que pudieran, por primera vez en muchos años, ser reducidos a un dígito. Esta tendencia se ha revertido y el final del año 2008 volvió a aproximarse al 11%. Esta cifra sigue estando cinco puntos y medio por debajo de los niveles alcanzados en enero de 2001 (16.5%), según las cifras oficiales. Lo anterior se refiere a las 13 áreas metropolitanas, donde está la mayor demanda de ocupación; si se tiene en cuenta la tasa de desempleo para las "cabeceras" de municipio (toda la zona urbana), el porcentaje llega a 11.4% en el trimestre octubre- diciembre de 2008, mientras la tasa de desocupación en la zona rural ("resto") fue durante ese mismo trimestre de 7.4%<sup>95</sup>.

Se debe analizar entonces el conjunto del sistema económico para buscar posibilidades de crecimiento con generación de empleo, que se expanda sobre amplias capas de la población, mejorando el conjunto de sus ingresos y creando condiciones para que la realización de derechos sociales como la educación y la salud sean a la vez poderosas palancas de la productividad. Esta perspectiva interroga al conjunto del modelo económico y social, cuyo ajuste y cambio estructural comienza a ser evaluado por los expertos y gobiernos de todo el mundo<sup>96</sup>.

### 3.5. Evolución de la pobreza en contextos de crisis

Un enfoque integral de la pobreza requiere tanto del uso de herramientas propias de la disciplina económica, como de una valoración desde la perspectiva de los derechos sociales de la gente, que develen los obstáculos existentes en una sociedad dada, para que todos los ciudadanos puedan acceder a una vida con dignidad y libertad. La pobreza es la inequidad máxima, justamente porque indica y genera factores restrictivos para que grupos importantes de la población gocen plenamente de sus derechos de ciudadanía social. El análisis de la pobreza contribuye entonces a evaluar la interacción

95 Dane. Gran encuesta integrada de hogares. Principales resultados del mercado laboral. Diciembre del 2008. Datos expandidos con proyecciones de población, con base en los resultados del Censo del 2005. Enero 2009.

96 El analista español Luis Basets, con no poco optimismo, ha resumido esta perspectiva de la siguiente manera: "Los conceptos de crisis y de recesión son pobres para describir lo que en realidad enfrentamos, según se desprende de la opinión de los expertos: estamos ante un momento de cambio de modelo económico y social, e incluso de mutación de valores. Los más osados sueñan en una nueva era, de la que saldremos todos, países, Gobiernos y ciudadanos, profundamente transformados. La reunión del G-20 el 2 de abril en Londres debe emitir un mensaje muy contundente respecto a la voluntad política de los Gobiernos para poner en marcha esta nueva gobernanza económica global. A.Merkel habla de una vía intermedia entre el capitalismo desregulado y los experimentos de socialismo de Estado. Es la vía alemana del canciller Ludwig Erhard, la economía social de mercado, en la que "el Estado es quien vigila el orden económico y social". Un teólogo norteamericano recordó el viernes los siete pecados sociales denunciados por Gandhi, que son anillo en el dedo de la actual recesión: política sin principios, comercio sin moral, riqueza sin trabajo, educación sin carácter, ciencia sin humanidad, placer sin consciencia, religión sin sacrificio". "La magnitud del desconcierto". Periódico El País. Madrid. Edición del 1 de Febrero del 2009.

de factores que pueden determinar grados de insatisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

Además, la pobreza no es una situación momentánea, sino que es un problema estructural que hunde sus raíces en los contextos económico, cultural, social y político, que genera sus propias lógicas de acción y reproducción y cuya dinámica está presente, de manera compleja, en los diferentes circuitos que atraviesan la sociedad<sup>97</sup>. Son esas dinámicas e intercomunicaciones las que crean una situación donde existen unos menos favorecidos que constituyen generalmente el contingente de desempleados, o quienes desarrollan el trabajo no calificado, mal remunerado, o los grandes grupos de trabajadores informales, dedicados a la colocación de mercancías en los mercados menos rentables, o aquellos que son arrojados del campo por la violencia física o la búsqueda de un mejor estar en las ciudades, haciendo únicamente referencia a las situaciones de empobrecimiento económico, sin nombrar las dificultades para que este gran sector de la población participe de las decisiones políticas o de los proyectos de desarrollo social y cultural del país.

Es importante entonces enfocar la pobreza como un problema de carencia de derechos y de ausencia de condiciones para ejercer y expandir las capacidades, no por cuestiones inherentes al “ser”, sino por el contexto económico y sociopolítico prevaleciente en una sociedad; es así como la pobreza es ante todo un problema de falta de garantías para el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos y está relacionado con la concepción del desarrollo, noción que va mucho más allá que la del mero crecimiento económico.

En este punto, es de la mayor utilidad la idea de Amartya Sen, que entiende el desarrollo como:

*“la expansión de las capacidades de la gente”, el cual está basado en la potenciación de las aptitudes y derechos de toda la población. “La concepción del desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales lleva a centrar la atención en los fines por los que cobra importancia el desarrollo... El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o exceso de intervención de los Estados represivos”.*<sup>98</sup>

Los derechos y libertades fundamentales, dentro de los cuales se incluyen los Desc, pero que atañen también a ámbitos como la libertad de participación política en las decisiones sociales, se encuentran entre los elementos constitutivos del desarrollo. Su importancia para el desarrollo, al decir de Sen,

*“no tiene que demostrarse por medio de su contribución directa al crecimiento del PNB o al fomento de la industrialización. De hecho, resulta que estas libertades y derechos también contribuyen muy eficazmente al progreso económico. Pero aunque la relación causal es realmente significativa, la reafirmación de las libertades y los derechos por parte de esta conexión causal se suma al papel directamente constitutivo de estas libertades en el desarrollo”.*<sup>99</sup>

Desde este punto de vista, la pobreza es un problema de calidad de vida en donde las personas en realidad están privadas de derechos fundamentales para su desarrollo individual y social, tales como un ingreso mínimo que les permita resolver necesidades básicas de subsistencia, tener dominio sobre un conjunto de bienes mercantiles esenciales y acceder a otros referidos al ámbito de lo público y del espacio social.

97 Este enfoque sobre la pobreza es ampliamente abordado por Oscar Useche en el capítulo “Economía política del empobrecimiento” del libro “Los nuevos sentidos del desarrollo”. Op. cit. páginas: 242-252

98 Amartya Sen. “Desarrollo y Libertad”. Editorial Planeta. Bogotá. 2001,

99 A. Sen. Op. Cit.

En este sentido, se tiene que concebir el sistema social como un todo funcional, dentro del cual los pobres están integrados de manera precaria a las dinámicas económicas sociales y políticas y en medio de éstas generan sus propias claves culturales. El asunto no es que existan por fuera del sistema, que estén excluidos de él, o que no le aporten trabajo o riqueza, lo que sucede es que están excluidos de los beneficios, de la distribución del producto de toda la sociedad y han sido colocados en condiciones de mucha debilidad para desarrollar sus capacidades y potencialidades.

Este enfoque sobre la pobreza, llamado de "las capacidades y derechos" hace énfasis en lo imprescindible de superar la precariedad de las *dotaciones iniciales* y en formar a la gente para el ejercicio de sus derechos. Las dotaciones iniciales son el patrimonio con el cual cuentan las personas para poder poner en acción sus capacidades, las cuales les facultan para ejercer unos derechos, los que a la vez se traducen en un determinado nivel de calidad de vida. Allí, se hace referencia a las dotaciones de bienes y servicios mercantiles (aquellos que se pueden transar en el mercado) y los no mercantiles (que son intangibles como justicia, libertad, seguridad, entre otros).

Desde sectores de la academia, se ha señalado al respecto que:

*"Algunas de estas necesidades tienen a su vez la característica de ser bienes de mérito, es decir aquellos bienes que se merece la gente por el solo hecho de serlo, y por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico. Se trata de la alimentación, la salud y la educación. El ser bienes de mérito es el que les confiere su carácter universal, es decir que nadie debe ser excluido de ellos y por tanto es responsabilidad del Estado y la sociedad garantizarle esos bienes a quienes no están en condiciones de adquirirlos mercantilmente, y crear las condiciones para que en el largo plazo puedan ser autónomos en su adquisición. Sin el acceso a estos bienes de mérito, las personas están seriamente limitadas para desarrollar sus capacidades."*<sup>100</sup>

*"Los bienes de mérito, señala la misma autora, son una construcción social, una elección social que les confiere el estatus de derechos fundamentales y universales que se expresan en un contrato social, por excelencia, como es la Constitución. Los bienes de mérito tangibles e intangibles socialmente convenidos en nuestra Carta Constitucional son: la libertad, la justicia, la seguridad, la educación, la salud, la nutrición y la vivienda. Desde el enfoque de las capacidades y derechos, éstos conforman un todo indisoluble e integral. Son los principios mínimos de protección de todo ciudadano"*<sup>101</sup>.

Dentro de las *dotaciones iniciales*, como ya se dijo, están los bienes y servicios mercantiles y los no mercantiles. Alimentación, vestuario, vivienda, salud, educación, transporte y recreación son bienes y servicios mercantiles, referidos más al ámbito de lo privado y que pueden ser objeto de intercambio. Si se cuenta con un ingreso adecuado, se puede acceder a ellos, por eso las políticas de generación de ingresos y el derecho a un empleo digno forman parte de una propuesta para reducir la pobreza. En este sentido, es imperativo que toda la población económicamente activa sea perceptora de ingresos que les permita acceder a la satisfacción de estas necesidades.

Como la población empobrecida no es propietaria de tierras o de capital, no está en condiciones de percibir rentas o intereses; tampoco es dueña de empresas productivas, por lo que no obtiene ganancias. Sólo le queda vender su capacidad de trabajo y recibir salarios, o auto-emplearse y buscar los recursos indispensables para la sobrevivencia. Con estos ingresos, se puede acceder a un conjunto de bienes y servicios, cuya cantidad y calidad depende de la capacidad adquisitiva

100 Consuelo Corredor. "El problema de la pobreza una reflexión conceptual". En "Pobreza y desigualdad" reflexiones conceptuales y de medición". Cinep, Colciencias. Bogotá 1999.

101 Ibid.

que tenga. A este conjunto de bienes sobre los cuales las personas ejercen un dominio, Sen los llama *titularidades*.

Para algunos investigadores, la pobreza es primordialmente pobreza de ciudadanía, ya que ésta impide a las personas obtener las condiciones de vida, materiales y espirituales, que les permitan participar plenamente en la vida económica, política y social, así como entender y contribuir a la construcción de los códigos culturales necesarios para dicha integración.<sup>102</sup> La puesta en acción de las capacidades es la que crea las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos. La satisfacción de las necesidades básicas es un derecho de todos los ciudadanos. Al decir de A. Sen, el desarrollo:

*“es un resultado integral de la forma en que la sociedad está organizada. El progreso social puede ser visto como la erradicación efectiva de las principales carencias que padecen los miembros de una sociedad”.*<sup>103</sup>

La pobreza afecta directamente al individuo en unos de sus derechos fundamentales: su integridad como ser humano. La pobreza es negación de la realización de capacidades y expectativas, a las que todos tenemos derecho, negación de la oportunidad de participar, definiendo cada cual la opción que desea emprender según el potencial y el proyecto de vida individual; derecho que debe ser garantizado por la sociedad y sus instituciones, porque su realización no depende tan sólo de ser persona, sino de las reglas del juego sociales.

La pobreza es ante todo, entonces, la privación de capacidades y derechos básicos y no puede ser evaluada solamente por un bajo ingreso o una renta per cápita precaria, aunque estos factores instrumentales están generalmente asociados a ella. El análisis de la pobreza como carencia de derechos y oportunidades para vivir satisfactoriamente está muy relacionado con el problema de la calidad de vida en el sentido de las formas en que transcurre la vida humana, en que los ciudadanos pueden buscar su felicidad y seguridad comunes.

El premio Nóbel de economía, Sen, analizando el éxito del estado indio de Kerala en la elevación de la calidad de vida de sus habitantes, a pesar de contar con un bajo nivel de renta per cápita, indica que:

*“Es posible aumentar enormemente la calidad de vida, aunque las rentas sean bajas por medio de un buen programa de servicios sociales. El hecho de que la educación y la asistencia sanitaria también contribuyan a acelerar el crecimiento económico se suma a las razones para poner un gran énfasis en estos sistemas sociales en las economías pobres, sin tener que esperar a hacerse rico primero”.*<sup>104</sup>

Desde el punto de vista del análisis económico, este enfoque de la pobreza implica un replanteamiento en la construcción de la función de bienestar, que ha sido definida por la escuela neo-clásica en primer término como un indicador de bienestar individual, en función de las variables de ingreso y de gasto. Desde esa perspectiva, el indicador de bienestar está atado al concepto de utilidad, descrito como el efecto que se genera en el bienestar del individuo al consumir un bien o servicio. Como la utilidad que le reporta a un individuo el consumir un bien o servicio tiene un costo, el gasto efectuado en dicho consumo, tasaría el valor que tiene tal utilidad; por lo tanto, es el ingreso

102 Eduardo Bustelo "Pobreza moral. Reflexiones sobre la política social amoral y la utopía posible." En "Pobreza y desigualdad". Op.cit.

103 Amartya Sen "Capital humano y capacidad humana" y "un enfoque ordinal para medir la pobreza". en "Cuadernos de economía" No.29. Universidad Nacional, Bogotá 1998.

104 A. Sen. Op. cit

el que impone los límites a la cantidad de bienes con los cuales el individuo se propone maximizar el bienestar<sup>105</sup>.

Esta visión utilitarista es cuestionada por economistas como Amartya Sen para quien, en la definición del bienestar, es decisivo incorporar, además del consumo de bienes y servicios, el nivel de realización que se alcanza con ellos para expandir las libertades y las capacidades de las personas; es decir el bienestar no puede concebirse sin derechos,

*"como conjunto de libertades socialmente protegidas"*<sup>106</sup>

Este punto de vista es contrario a la tradicional ruptura que se ha hecho en Colombia entre la política económica y la política social. La primera resolvería los problemas del crecimiento, mientras que la segunda se destinaría a salidas coyunturales para aliviar la pobreza. Una política social en la mira de un desarrollo integral de los ciudadanos, en cambio, está compuesta ante todo por iniciativas públicas para la creación de oportunidades sociales en materia de educación, salud, vivienda, reforma agraria y su amplia difusión para garantizar que los individuos desplieguen todas sus capacidades para participar directamente en los procesos de expansión económica y construcción social.

En tiempos de crisis, se hace aún más imperativo retomar el discurso y la práctica de los derechos sociales, no sólo como alternativa ética, sino como posibilidad de implementación de políticas anti-cíclicas, que contribuyen a recuperar niveles de crecimiento y a promover un desarrollo humano integral. El modelo que ha entrado en barrena produjo graves niveles de desigualdad económica y generó la exacerbación de la discriminación y la exclusión, no únicamente en los países pobres, sino en el centro de los países llamados desarrollados.

Según la OIT, el número de trabajadores que no ganan lo suficiente para mantenerse a sí mismos y a sus familias, en tanto su salario no supera el umbral de pobreza de dos dólares al día, puede aumentar hasta los 1.400 millones, el 45% de los trabajadores de todo el planeta. Por su parte, las brechas de inequidad alcanzaron en Estados Unidos niveles similares a los de los años 20 del siglo pasado. Sen planteó al respecto que:

*"(...) la evaluación de ¿a economía en términos de vida y muerte puede hacer que se preste atención a cuestiones apremiantes de la economía política. Este enfoque ayudará a que se comprendan mejor los problemas de las hambrunas, las necesidades sanitarias, la desigualdad entre los sexos, así como los de la pobreza y los de la discriminación racial incluso en las naciones ricas. La exigencia de ampliar las miras de la economía al uso para que en sus planteamientos quepa la economía de la vida y la muerte no es menos aguda en los Estados Unidos que en el África sub-sahariana azotada por el hambre"*<sup>107</sup>.

105 Las funciones de bienestar pueden definirse del siguiente modo : si el bienestar social es una función del nivel de vida de los individuos dentro de una sociedad, "y" es un indicador del nivel de vida de la población (ingreso, gasto u otro indicador por persona) con valores  $y_1, y_2 \dots y_x$ , para cada uno de los individuos y W el valor del bienestar social, entonces

$$W = f(y_1, y_2, \dots, y_x)$$

Donde n es el tamaño de la población y f es una función que debe cumplir con ciertos supuestos para que sea adecuado al análisis de la desigualdad de los ingresos y la pobreza. En una situación de perfecta igualdad en la distribución de los ingresos, todas las personas tendrán el mismo nivel de ingreso y el promedio será también el mismo. En consecuencia  $f(I, I, \dots, I) = I$ , lo cual significa que el bienestar social será igual al nivel promedio de ingresos  $W = \mu(y)$ . También puede deducirse de la expresión anterior que para una situación con algún grado de desigualdad de los ingresos (situación que se produce cuando al menos un individuo tiene más ingreso que otro) el bienestar social no puede ser mayor al promedio  $\mu(y)$ , y por tanto podrá escribirse

$$W = \mu(y) \cdot (1 - I)$$

Donde I es la medida de la desigualdad de los ingresos, la cual será igual a cero si hay perfecta igualdad, y mayor que cero, pero menor o igual a uno si existe algo de desigualdad. El nivel de bienestar social depende, en consecuencia, del promedio y la desviación de los ingresos, existiendo una relación positiva con el primero y una negativa con el segundo. Ver: Marcos Robles. "Bienestar social y medidas de pobreza y distribución del ingreso". Lima. 1998.

106 Luís E. Pérez. "Desarrollo, derechos sociales y políticas públicas" en "Los derechos sociales en serio"

107 A. Sen, "La vida y la muerte como indicadores económicos". *Revista investigación y Ciencia*, p. 6. Citado por L. Pérez. Op. cit.

## 3.6. Indicadores de pobreza, bienestar y calidad de vida

### 3.6.1. Los indicadores para medir la pobreza

Los cambios ocurridos a partir de la Constitución de 1991 han posibilitado enfocar la búsqueda de la realización de los Desc como un compromiso con los principios del Estado Social de Derecho, lo cual implica la búsqueda de la equidad y la superación de la pobreza. De hecho, el artículo 357 de la Constitución y la Ley 60 de 1993 establecen la pobreza como criterio principal para la participación de los municipios de los ingresos corrientes de la Nación<sup>108</sup>. Se debe recordar que en la implementación de la política social, se ha dado un viraje desde el subsidio de la oferta de servicios hacia el subsidio de la demanda, con un criterio de focalización en los más pobres. Por eso, es indispensable valorar los métodos con los cuales se define la población receptora de los subsidios, que sería la población en mayor pobreza, o sea aquella que no puede hacer efectivos sus Desc. Tal como advierte el estudio de Sarmiento y Ramírez: “El desarrollo legal y administrativo ha hecho explícito una dimensión interpretativa que tiene repercusiones prácticas. Los subsidios no deben favorecer simplemente a los pobres, sino hacerlo con *particular énfasis hacia los más pobres*. Explicitar de esta manera el objetivo de la “focalización” introduce diferencias importantes en la forma de identificar a la población objetivo y en la forma de evaluar la eficacia y eficiencia de los programas. Cuando se evalúa la pobreza de un individuo o de una región, se tiene implícita una concepción de bienestar. Identificar la pobreza es identificar el conjunto de personas o regiones que están en el subconjunto inferior dentro de un conjunto ordenado por las características que se han definido como deseables”<sup>109</sup>.

El crecimiento del fenómeno de la pobreza y de los intentos por contenerla, ha impulsado los esfuerzos técnicos y académicos por establecer indicadores que permitan aproximaciones a la realidad del problema. Estos indicadores son a su vez un buen punto de análisis en la construcción de indicadores de seguimiento a los Desc, dada la íntima relación existentes entre los dos.

Las instituciones medidoras del fenómeno han usado principalmente índices de magnitud de la pobreza, es decir la proporción de personas pobres en relación con la población total. En este propósito, existen dos indicadores de común uso que son los de “Necesidades Básicas Insatisfechas” (NBI) y “Línea de Pobreza”. Ninguno de ellos es plenamente satisfactorio. Manuel Muñoz, del equipo CID-Cinep<sup>110</sup>, señala que la mayoría de ellos sólo indica la magnitud de la pobreza, pero no el aumento de las carencias de la población pobre, ni de las transferencias de las personas pobres a las menos pobres que ellas. Tampoco registran las brechas entre pobres y no pobres, ni la distribución de recursos entre pobres. Los instrumentos utilizados en el país generalmente no tienen en cuenta, ni directa ni indirectamente, los bienes intangibles que expresan derechos, como justicia, libertad, autonomía, participación, entre otros.

Amartya Sen señala al respecto que los indicadores de magnitud de la pobreza no registran dos condiciones que parecen básicas: “1. El aumento en las carencias de una persona pobre debe incrementar la medida de pobreza. 2. La transferencia de recursos de una persona pobre a una menos pobre también debe incrementar la medida de pobreza.”<sup>111</sup>

108 El artículo 357 de la CP dice al respecto: “Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación...Los recursos provenientes de esta participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes en situación de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas, y el resto en función de la población total...”

109 Alfredo Sarmiento. Clara Ramírez. “El índice de condiciones de vida, una propuesta para la distribución”. Misión Social. DNP. Bogotá. 1998

110 “Los indicadores de pobreza usados en Colombia: Una crítica”. Manuel Muñoz Conde, en “Pobreza y desigualdad”. Op.cit.

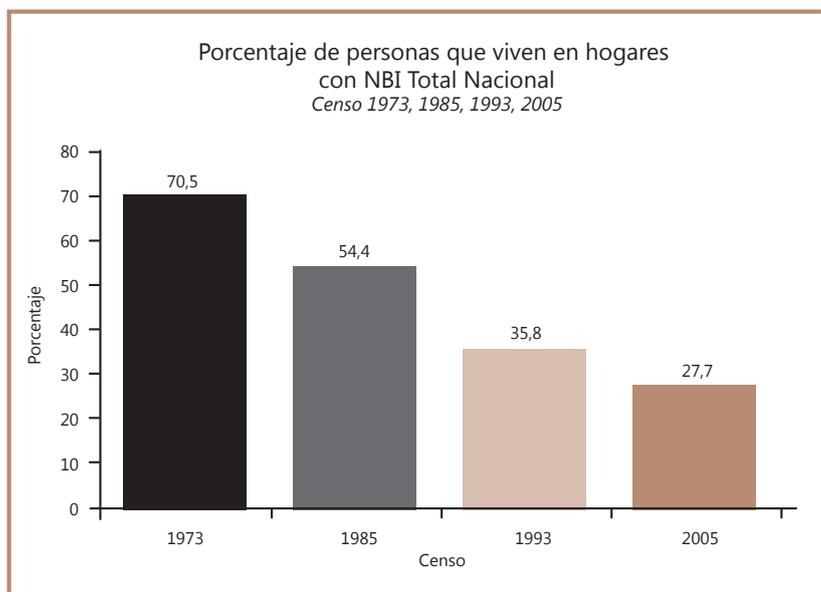
111 A. Sen “Un enfoque ordinal para medir la pobreza” en “Cuadernos de Economía” No 29. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá 1998.

### 3.6.2. Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI)

El índice de NBI busca identificar los hogares o personas que carecen de servicios básicos o cuyas condiciones de vivienda son inadecuadas, así como aquellos que carecen de empleo o cuyos ingresos son claramente insuficientes. Son cinco los indicadores de NBI: Hogares que habitan en viviendas sin servicios básicos; hogares que habitan en viviendas inadecuadas; hogares con hacinamiento crítico (más de tres personas por habitación); hogares con inasistencia escolar y hogares con alta dependencia económica. Si un hogar se halla en alguna de las anteriores condiciones, se considera pobre y todos sus miembros serán considerados pobres. Si algún hogar tiene más de una NBI, será considerado en situación de miseria<sup>112</sup>.

En Colombia, el indicador de NBI ha registrado un comportamiento descendente en las últimas décadas, lo que estaría demostrando la capacidad de las políticas públicas del Estado a nivel central y local para mejorar las condiciones físicas de vivienda, servicios públicos y asistencia escolar. Lo anterior se refleja particularmente en la disminución de la pobreza por NBI en las ciudades y cabeceras municipales, donde pasó del 31% en 1985 al 19.6% en 2005.

En el total nacional, también se manifiesta esta tendencia. El DANE indica que, según los resultados del censo 2005, el 27.7% de la población del país presentó Necesidades Básicas Insatisfechas, lo que significa una reducción de 8.1 puntos frente a lo registrado en el censo de 1993, cuando 35.8% de las personas habitaban en hogares con alguna necesidad básica insatisfecha. Según esta misma información, todavía más del 10% de las personas viven en hogares con dos o más necesidades básicas insatisfechas. En el indicador de indigencia, se presentó también una importante mejoría, teniendo en cuenta que en 1993 el 14.9% de la población habitaba en hogares con dos o más NBI y en 2005 este porcentaje se había reducido a 10.6%.



Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Dane. Boletín, Censo General 2005.

112 El DNP señala que cada una de las 5 necesidades objeto de la medición se consideran como insatisfechas bajo los siguientes criterios: 1. Vivienda inadecuada: viviendas con piso de tierra o material precario en las paredes. 2. Vivienda sin servicios: Hogar sin agua por acueducto o, en áreas urbanas, sin conexión a alcantarillado o pozo séptico. 3. Hacinamiento crítico: número de personas por cuarto superior a tres. 4. Inasistencia escolar: Hogar con niños de 7 a 11 años que no asisten a la escuela. 5. Alta dependencia económica: Hogar cuyo jefe tenga un nivel educativo inferior a cuarto de primaria y con más de tres personas dependientes. Ver: DNP: "Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia. 1990-2003". Bogotá. 2004.

**Población en hogares con Necesidades básicas insatisfechas,  
con dos o más NBI, en vivienda inadecuada, con servicios públicos  
inadecuados, en hacinamiento crítico,  
inasistencia escolar y alta dependencia económica**

*Total Nacional*  
*Censo 1973 - 1985 - 1990 - 2005*

NBI - PERSONAS	Censo			
	1973	1985	1993	2005
Personas con NBI	70,5	54,4	35,8	27,7
Dos o más NBI	44,9	22,8	14,9	10,6
Vivienda inadecuada	31,2	13,8	11,6	10,4
Servicios públicos inadecuados	30,3	21,8	10,5	7,4
Hacinamiento crítico	34,3	19,4	15,4	11,1
Inasistencia escolar	31,0	11,5	8,0	3,6
Alta dependencia económica	29,0	15,9	12,8	11,2

Fuente: DANE

En cada uno de los componentes del índice de NBI, puede ratificarse el signo descendente en la evaluación intercensal. La vivienda inadecuada ha caído cerca de 20 puntos desde el censo de 1973, pero tan sólo 2.2% entre el censo de 1985 y el de 1993 y apenas 1.2% entre éste y el censo de 2005. La curva más pronunciada se registra en los indicadores de servicios públicos inadecuados, que cayó 23 puntos entre 1973 y 2005, año en el cual se situó en 7.4%; y en el renglón de inasistencia escolar, que disminuyó en 27.4 puntos, de los cuales 4.4% se dieron en el último período intercensal.

Sin embargo, la pobreza medida por NBI sigue siendo mucho más aguda en el sector rural, pues más de la mitad de la población que no vive en cabeceras municipales (53.4%) tiene necesidades básicas insatisfechas. Según los datos del Dane, la pobreza rural medida por NBI en el año 2005 es 2.7 veces superior a la pobreza por NBI en las ciudades (19.6%). A partir de 1999, el porcentaje de personas con al menos una Necesidad Básica Insatisfecha se ha mantenido estable, registrándose una leve disminución.

## Población en hogares con necesidades básicas insatisfechas Departamento (cabecera-resto)

Censo 2005

Departamento	Cabecera	Resto	Total
Antioquia	15,9	47,6	23
Atlántico	23,8	42,5	24,7
Bogotá	9,1	27,8	9,2
Bolívar	40,2	67,4	46,6
Boyacá	14,1	49	30,8
Caldas	13,3	29,2	17,7
Caquetá	33,4	58,7	41,5
Cauca	24	61,6	46,4
Cesar	35,8	66,9	44,7
Córdoba	42,4	76,4	59,1
Cundinamarca	15,4	32,2	21,3
Chocó	81,7	76,2	79,2
Huila	21,8	48,8	32,6
La Guajira	40,3	91,9	65,1
Magdalena	40,1	64,7	47,7
Meta	20,4	44,4	25
Nariño	26	59	43,6
Norte de Santander	22,5	58,4	30,3
Quindío	15,3	22,3	16,2
Risaralda	13	32,1	17,3
Santander	13,5	45,3	21,9
Sucre	46,7	69,5	54,9
Tolima	19,7	50,8	29,8
Valle	14,1	25,9	15,6
Arauca	32	61,6	35,6
Casanare	26,2	57,3	35,5
Putumayo	25,6	44,1	34,5
San Andrés	50,9	15,3	40,9
Amazonas	30,8	58,8	44,1
Guainía	45,3	80,5	60,2
Guaviare	34,1	61,5	39,9
Vaupés	40,3	88,2	54,8
Vichada	41,6	84,3	66,8
Total Nacional	19,6	53,4	27,7

Fuente: DANE - Censo Genral 2005

Existe una aguda diferenciación en el peso de la pobreza por NBI, cuando se hace el análisis por departamentos. Es así como Chocó tiene casi el 80% (79.2%) de su población en pobreza por NBI, mientras que Bogotá tiene menos del 10% (9.2%) de su población en esta situación. Vichada (66.8%), La Guajira (65.1%) y Guainía (60.2%) acompañan a Chocó en este ranking de la más alta pobreza por NBI en el país. Otros departamentos de la Costa Atlántica registran niveles de pobreza rural cercanos al 70%, éstos son: Bolívar (67.4%); Cesar (66.9%); Magdalena (64.7%); Sucre (69.5%), mientras que Córdoba con 76.4% y La Guajira con 91.9% tienen casi toda su población rural en situación de pobreza por necesidades básicas insatisfechas.

No se debe olvidar que el índice de NBI no permite cuantificar las carencias, porque pondera igualmente a todos los componentes y sólo capta a los *pobres estructurales*, dejando de lado a los coyunturales, a los nuevos pobres, por lo cual no contribuye a profundizar el fenómeno de la intensidad de la pobreza. En suma, se dedica a medir las insuficiencias en bienes básicos de ciertas poblaciones.

Tal como se destaca en el estudio de Sarmiento y Ramírez, en su aplicación, la medición de la pobreza con el NBI

*“considera como pobres personas que tienen una necesidad básica insatisfecha, pero altos niveles de satisfacción en las necesidades restantes. Así mismo, el carácter general discreto de la medición del NBI sólo permite calcular el porcentaje de personas con una o más necesidades insatisfechas, pero no permite tener en cuenta qué tan pobres son los pobres, ni cuál es el grado de desigualdad entre ellos o el grado de concentración de la pobreza”<sup>113</sup>.*

No obstante, esta mirada desde las necesidades básicas ha sido positiva en el sentido de ser una alternativa práctica al casi exclusivo énfasis dado al PIB y al crecimiento económico, pero no ha permitido profundizar en la intensidad y distribución de la pobreza. Los estudios sobre la misma realizados recientemente muestran que al comparar el NBI con el índice basado en ingresos, sólo una de tres personas clasificadas como pobres absolutos por ingresos se clasificaría como pobres según NBI.

*“Cuando se trate de dirigir la acción gubernamental a las familias de pobreza absoluta, el uso de las NBI acarrearía grandes errores de inclusión y de exclusión”<sup>114</sup>.*

### 3.6.3. El Índice de Línea de Pobreza

Por su parte, el *índice de línea de pobreza* (LP) señala el ingreso mínimo necesario para que una persona o un hogar satisfagan sus necesidades básicas y clasifica como pobres a todos aquellos que no alcanzan este ingreso. Según éste, la satisfacción de las necesidades básicas depende únicamente del ingreso o del consumo corriente. Parte entonces del presupuesto de que si se tiene un ingreso superior a la LP, se tienen cubiertas todas las necesidades básicas.

Las mediciones por línea de pobreza permiten calcular la brecha entre pobres y no pobres, lo mismo que la distribución de recursos entre estos últimos. Se trata de un indicador de incidencia, que tiene una concepción marcadamente individualista de las necesidades y sólo puede detectar la satisfacción potencial de ellas, no la situación específica de esa satisfacción. Lo anterior porque parte de una función de bienestar social escogida según políticas específicas, que para el caso define un mínimo de ingreso según normativas internacionales. De ahí que el índice de pobreza, así como el índice de indigencia se

113 Alfredo Sarmiento. Clara Ramírez: “El índice de condiciones de vida: una propuesta para la distribución”. Misión Social. Bogotá. 1998.

114 A. Sarmiento. C. Ramírez. Op.cit.

defina como el porcentaje de la población que tiene ingresos inferiores a una determinada línea, bien sea ésta de pobreza o de indigencia.

Las encuestas de carácter trasversal que hacen posible medir la pobreza sólo pueden reflejar la situación en un momento específico, arrojando información cuantitativa de los pobres que se registran entre un año y otro; en cambio, es muy difícil observar a través de ellas las dinámicas que hacen que unas personas se coloquen por debajo de la línea de pobreza o logren salir de esa condición.

La satisfacción de necesidades básicas, en lo que atañe a esta medida de pobreza, se relaciona con el ingreso, dejando de lado variables muy importantes como el acceso a bienes y servicios gubernamentales, el patrimonio básico acumulado, el tiempo libre, entre otros y supone que la estructura del consumo permanece invariable en el tiempo; por lo anterior, generalmente contribuye a que se subestime la problemática.

Desde el punto de vista metodológico, las líneas de pobreza definidas en los proyectos técnicos de los organismos multilaterales están frecuentemente designadas en términos de pobreza relativa, por cuanto están conectadas con la distribución del ingreso. Sin embargo, en el caso de países en desarrollo como Colombia, donde existen niveles de pobreza absoluta y donde el índice de pobreza por ingresos, calculada por el Dane, rebasa el 50% del valor de la media del ingreso per cápita de la población,

*“puede tener más sentido usar líneas de pobreza absolutas que usar líneas relativas”.*<sup>115</sup>

Con este criterio, se ha orientado la metodología usada por la Cepal para calcular estas líneas de pobreza por ingresos en América Latina. En el último panorama social de la región, este organismo hace una serie de precisiones a tener en cuenta para poder comprender las cifras de los indicadores de líneas de pobreza e indigencia, de uso tan común en nuestro medio. Así reseña la Cepal esta metodología:

*“El enfoque utilizado en este informe para estimar la pobreza consiste en clasificar a una persona como “pobre” cuando el ingreso por habitante de su hogar es inferior al valor de la “línea de pobreza”, o monto mínimo necesario que le permitiría satisfacer sus necesidades esenciales. Las líneas de pobreza, expresadas en la moneda de cada país, se determinan a partir del valor de una canasta de bienes y servicios, empleando el método del “costo de las necesidades básicas”*<sup>116</sup>.

Con el objeto de establecer equivalencias entre los distintos países, y dado que el poder adquisitivo de las monedas locales es diferente en sus países de origen que comparado en el mercado global, el Banco Mundial, ha venido utilizando durante las últimas décadas un estándar internacional construido en base a las líneas nacionales de pobreza adoptadas por los países con los menores niveles de ingreso per capita en el mundo.

Para ello, el Banco Mundial ha utilizado la Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), que implica la conversión de una moneda local en una moneda de referencia (US\$), en términos de equivalencia de poder adquisitivo. De allí surgieron los ajustes a la idea original de que una persona pobre es aquella que tiene ingresos inferiores a dos dólares diarios y una persona indigente o en pobreza extrema es aquella, cuyo ingreso diario es

115 Natalia Millán. “La pobreza en Colombia. Medidas de equivalencia de escala y la dinámica del ingreso per cápita del hogar”. Bogotá. 2000.

116 Cepal. Panorama Social de América Latina. 2008. Método utilizado para la medición de la pobreza. Santiago 2009. Allí además se aclara que: “El equivalente mensual en dólares de las líneas de pobreza más recientes varía entre 57 y 175 dólares por persona en las áreas urbanas, y entre 39 y 101 dólares por persona en las áreas rurales; en el caso de las líneas de indigencia, los valores fluctúan entre 29 y 93 dólares en las áreas urbanas, mientras que en las rurales van de 22 a 58 dólares (los valores más bajos corresponden a Bolivia y Nicaragua y los más altos a México y la República Bolivariana de Venezuela) En la mayoría de los casos, la información sobre la estructura del consumo de los hogares, tanto de alimentos como de otros bienes y servicios, proviene de las encuestas de presupuestos familiares que se llevan a cabo en los países. Dado que estas encuestas se realizaron en años anteriores a los de las estimaciones de pobreza, se ha actualizado el valor de las líneas de indigencia y pobreza de acuerdo con la variación acumulada del índice de precios al consumidor (IPC). Hasta diciembre de 2006, se aplicó la misma variación a ambas líneas. No obstante, a partir de 2007, la línea de indigencia se actualiza mediante la variación en el IPC para alimentos, mientras que la parte de la línea de pobreza que corresponde al gasto en bienes no alimentarios se actualiza mediante la variación en el IPC correspondiente. Por lo anterior, desde 2007 en adelante, la diferencia entre las líneas de indigencia y de pobreza ya no es constante”.

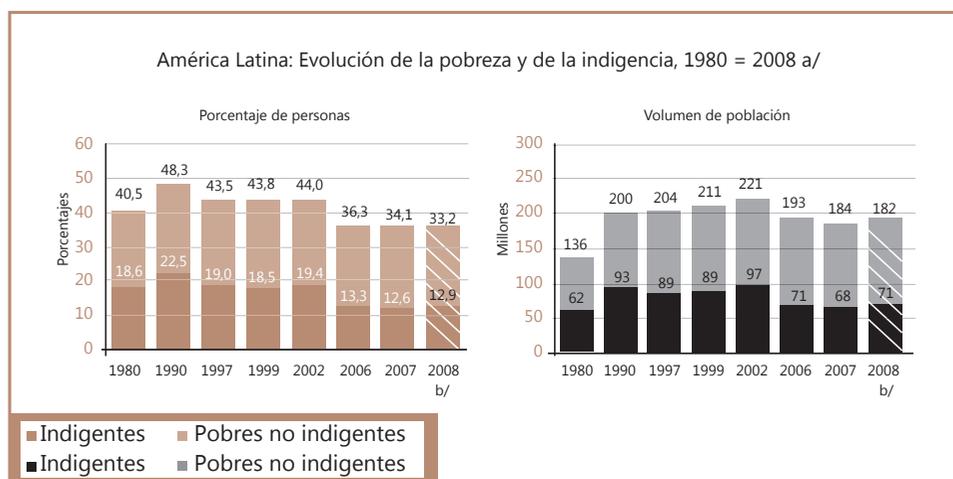
equivalente a un dólar. Esta equivalencia se expresó en el año 1991, cuando se estimó una línea internacional de pobreza equivalente a 1 US\$ PPA diario a precios de 1985. En 2000, la línea fue recalculada a precios de 1993 y se fijó en 1.08 US\$ PPA. En 2005, el Banco coordinó un ejercicio de actualización de los valores PPA, que procuró corregir algunos problemas observados en las mediciones anteriores. Las modificaciones dieron lugar a un alza en el umbral propuesto por el Banco Mundial de 1.25 US\$ PPA diario, valor que representa el promedio de las líneas nacionales de pobreza usadas en los 15 países (con encuestas disponibles) de ingreso o consumo per cápita más bajo en el mundo. Esta revisión al alza de un 25% en dos décadas en la paridad del poder adquisitivo aumenta el valor de la línea internacional en términos de moneda nacional y permiten recalcular a la baja la línea de pobreza en los países en desarrollo.

De ahí que sean comprensibles las diferencias entre los cálculos de pobreza para América Latina que señala el Banco Mundial y los que plantean la Cepal, ya que como señala esta entidad:

*“Las mediciones de la Cepal se basan en estándares de pobreza propios de la región, que son más elevados que los correspondientes a los países más pobres del mundo. En consecuencia, las cifras del Banco Mundial tienden a ser menores. Cabe advertir que las diferencias metodológicas producen asimismo ordenamientos distintos de los países según sus niveles de pobreza”<sup>117</sup>.*

### 3.6.3.1. Pobreza e Indigencia en América Latina

El porcentaje de latinoamericanos que continúa viviendo en condiciones de pobreza y privación es todavía muy elevado, pese a los avances que la región ha experimentado en las dos últimas décadas. Las cifras de la Cepal indican que en el año 2007, 184 millones de personas, más de la tercera parte de la población total (34.1%) estaba en situación de pobreza, de los cuales 68 millones (12.6% de la población) cruzaban el umbral de la indigencia. Las estimaciones para el año 2008 indican una pequeña reducción de la población pobre (menos de un punto porcentual con respecto a 2007), pero un incremento de tres millones de personas sumadas en la indigencia (0.3% de incremento).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras colocadas sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes). b/ Proyecciones

117 Cepal. Panorama Social de América Latina. Op. cit.

Aún así, si se comparan estas cifras con las de 2002, en el que se registró el mayor impacto de la crisis de principios de siglo XXI, la pobreza en América Latina disminuyó en casi 11 puntos porcentuales, lo que indica que hoy hay cerca de 40 millones de personas menos sumadas en la pobreza. La indigencia se redujo en 5.5%, de 97 millones de personas en el año 2002 a 71 millones, según las estimaciones para el año 2008.

Aunque el peso de la pobreza rural es enorme (34% bajo la línea de pobreza y 50% bajo la línea de indigencia) y las condiciones de vida para esta población tienden a ser muy duras por la intensidad de la pobreza, se observa una cada vez mayor urbanización, tanto de la pobreza como de la indigencia.

Si se hace un ejercicio de agrupación en la región, sobresale un grupo de países donde se presentan los mayores índices de pobreza e indigencia; Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y Nicaragua tienen tasas superiores al 50% de pobreza y 30% de indigencia. Los menores niveles son ostentados por Chile, Uruguay, Costa Rica y Argentina (a pesar de la dura crisis de comienzos de siglo, que deterioró notoriamente sus indicadores); en estos países, las tasas de pobreza son inferiores a 22% y las de indigencia están en un rango entre el 3% y el 7%. Otro grupo, según la clasificación de la Cepal, está conformado por Brasil, México, Panamá y Venezuela, y se califica como de pobreza media-baja, en tanto no supera la tasa de 32%. Colombia se encuentra entre los países de pobreza media-alta, al lado de Ecuador, República Dominicana, Perú y El Salvador, por cuanto sus tasas de pobreza oscilan entre 38% y 48%. La contribución de los países de la Comunidad Andina a la tasa de la pobreza regional es superior al peso que tiene la población andina en el contexto de la población total de América Latina; esta misma tendencia se observa en el problema de la indigencia.

### América Latina (18 países) Indicadores de pobreza e indigencia, 1990 - 2006<sup>a</sup>

(En porcentajes)

País	Año	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b				Línea de indigencia			
		H		PG	FGT 2	H		PG	FGT 2
		Hogares	Población			Hogares	Población		
Argentina c	1990 d	16,2	21,2	7,2	3,4	3,5	5,2	1,6	0,8
	1999	16,3	23,7	8,6	4,3	4,3	6,6	2,1	1,1
	2002	34,9	45,4	21,1	12,8	13,9	20,9	8,4	4,6
	2005	18,7	26,0	10,4	5,8	6,0	9,1	3,4	1,8
	2006	14,7	21,0	8,3	4,6	4,9	7,2	28,0	1,5
Bolivia	1989 e	48,9	52,6	24,5	15,0	21,9	23,0	9,7	6,1
	1999	54,7	60,6	33,9	24,1	32,1	36,4	20,3	14,7
	2002	55,5	62,4	34,4	23,8	31,7	37,1	19,5	13,5
	2004	56,4	63,9	32,1	20,1	29,9	34,7	15,0	8,9
Brasil	1990	41,4	48,0	23,5	14,7	18,3	23,4	9,7	5,5
	1999	29,9	37,5	17,0	10,2	9,6	12,9	5,3	3,3
	2001	29,9	37,5	17,3	10,7	10,0	13,2	5,8	3,8
	2005	28,5	36,3	15,9	9,4	7,8	10,6	4,3	2,6
	2006	26,1	33,3	14,3	8,4	6,7	9,0	3,7	2,3

País	Año	Hogares y población bajo la:							
		Línea de pobreza b				Línea de indigencia			
		H		PG	FGT 2	H		PG	FGT 2
		Hogares	Población			Hogares	Población		
Chile	1990	33,3	38,6	14,9	8,0	10,6	13,0	4,4	2,3
	1998	17,8	21,7	7,5	3,8	4,6	5,6	2,0	1,1
	2000	16,3	20,2	7,0	3,7	4,5	5,6	2,1	1,2
	2003	15,3	18,7	6,3	3,2	3,9	4,7	1,7	1,0
	2006	11,3	13,7	4,4	2,2	2,7	3,2	1,1	0,7
Colombia	1994	47,3	52,5	26,6	17,5	25,0	28,5	13,8	9,1
	1999	48,7	54,9	25,6	15,7	23,2	26,8	11,2	6,9
	2002	45,0	51,1	23,9	14,8	21,6	24,6	10,4	6,5
	2004	45,2	51,1	23,8	14,6	21,4	24,2	10,2	6,3
	2005	40,6	46,8	20,7	12,3	17,4	20,2	8,3	5,0
Costa Rica	1990	23,6	26,3	10,7	6,5	9,8	9,9	4,8	3,4
	1999	18,2	20,3	8,1	4,8	7,5	7,8	3,5	2,3
	2002	18,6	20,3	8,4	5,2	7,7	8,2	3,9	2,7
	2005	19,5	21,1	7,9	4,4	7,1	7,0	2,9	1,9
	2006	18,0	19,0	7,6	4,5	7,3	7,2	3,1	2,0
Ecuador	1990 c	55,8	62,1	27,6	15,8	22,6	26,2	9,2	4,9
	1999 c	58,0	63,5	30,1	18,2	27,2	31,3	11,5	6,3
	2002 c	42,6	49,0	20,8	11,8	16,3	19,4	6,9	3,7
	2005	41,7	48,3	20,9	12,0	17,7	21,2	7,9	4,2
	2006	36,8	43,0	17,2	9,2	13,6	16,1	5,4	2,7
El Salvador	1995	47,6	54,2	24,0	14,3	18,2	21,7	9,1	5,6
	1999	43,5	49,8	22,9	14,0	18,3	21,9	9,4	5,8
	2001	42,9	48,9	22,7	14,0	18,3	22,1	9,5	5,7
	2004	40,4	47,5	21,1	12,6	15,6	19,0	8,1	5,0
Guatemala	1989	63,0	69,1	35,9	23,1	36,7	41,8	18,5	11,2
	1998	53,5	61,1	27,3	15,4	26,1	31,6	10,7	5,1
	2002	52,8	60,2	27,0	15,4	26,9	30,9	10,7	5,5
Honduras	1990	75,2	80,8	50,2	35,9	53,9	60,9	31,5	20,2
	1999	74,3	79,7	47,4	32,9	50,6	56,8	27,9	17,5
	2002	70,9	77,3	45,3	31,2	47,1	54,4	26,6	16,2
	2003	68,5	74,8	44,5	30,9	47,4	53,9	26,3	16,3
	2006	65,7	71,5	...	...	43,4	49,3	...	...

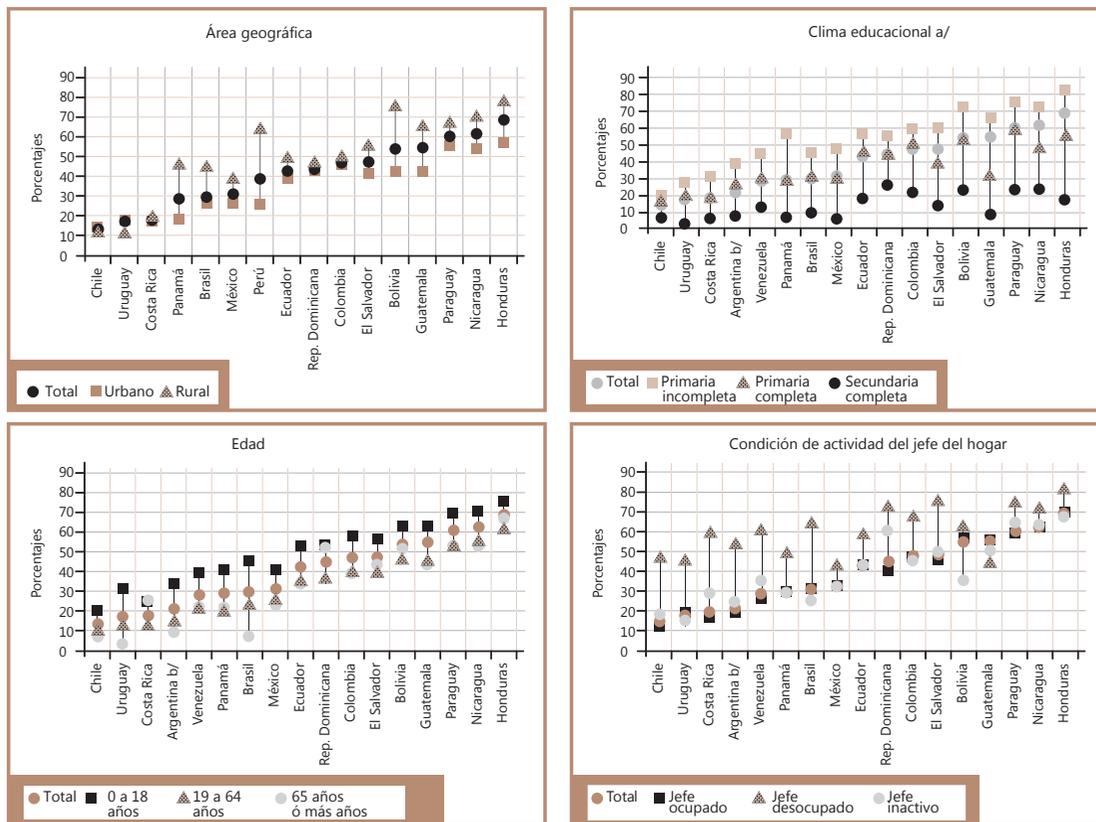
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Nota: H = índice de recuento; PG = brecha de pobreza (poverty gap); FGT2 = índice de Foster, Greer y Thorbecke.

a: Para la definición de cada indicador, véase el recuadro I.4. Los índices PG y FGT2 están calculados sobre la base de la distribución de la población pobre.

Las causas de la persistencia de este fenómeno de ingresos precarios e insuficientes para la satisfacción de las necesidades básicas tienen una relación directa con los bajos niveles de logro educativo, el ciclo de vida, la tasa de ocupación y su remuneración, así como con las condiciones de vulnerabilidad y discriminación (existe una mayor incidencia de la pobreza entre indígenas, afrodescendientes y población en situación de discapacidad).

### América Latina (18 Países): Índice de la pobreza según características individuales o de los hogares, alrededor de 2007 (porcentaje de personas)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 a/ Corresponde al promedio de años de estudio del jefe de hogar y su cónyuge  
 b/ Áreas urbanas

#### 3.6.3.2. La pobreza por ingresos en Colombia

Para el caso de Colombia, existe un consenso entre los organismos técnicos y los centros académicos y de investigación en que los niveles de pobreza de la población, medidos por LP, son todavía de grandes dimensiones. Los ciclos recientes de la pobreza por ingresos en el país muestran un período que abarca casi dos décadas, desde finales de los años setenta hasta mediados de los noventa del siglo XX, cuando se venía obteniendo éxitos en el combate contra la pobreza. En el marco de la recesión de finales de

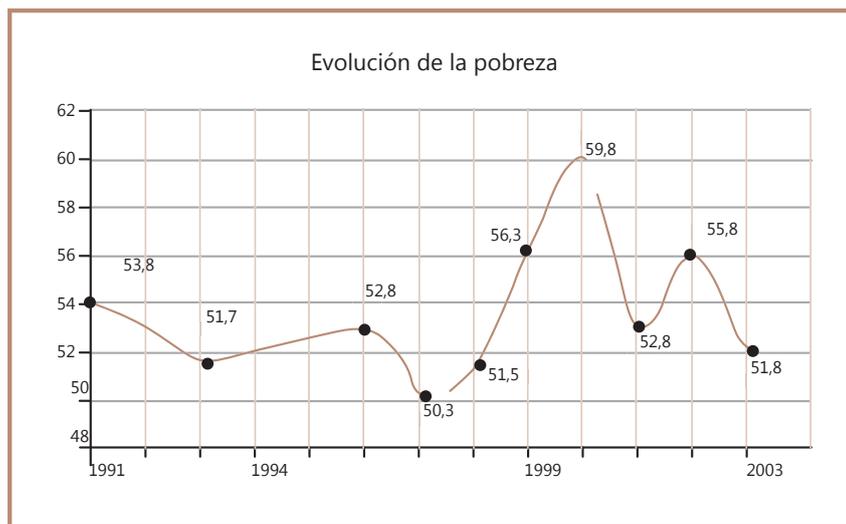
los años noventa, el desempleo alcanzó niveles superiores al 20% y tanto la pobreza como la indigencia llegaron a su punto máximo en el año 2000.

El Departamento Nacional de Planeación reseñó este período de la siguiente manera:

*“Hasta 1996, Colombia disfrutaba de un crecimiento sostenible y estable que permitió avanzar en la reducción de la pobreza y en el progreso social. Entre 1978 y 1998, la situación de colombianos en situación de extrema pobreza descendió de 45% a 17.9%. En la segunda mitad de los años noventa, la crisis económica más profunda en setenta años, revirtió dos décadas de avance en la reducción de la pobreza. El desempeño macroeconómico se deterioró, las tasas de crecimiento se desplomaron y el desempleo alcanzó niveles del 20% en el área urbana, nunca antes registrados. La crisis económica del final de los 90 resultó en un incremento importante tanto de la pobreza como de la indigencia, ambas llegando a un punto máximo en el 2000. En términos de pobreza e indigencia medida por ingresos, Colombia perdió en tres años (entre 1998 y 2000) todo lo que había ganado en los últimos 20 años. Después del 2000, la tendencia de la pobreza e indigencia ha sido decreciente a causa de la recuperación de la economía y la generación de empleo”.*<sup>118</sup>

La Contraloría General de la República (CGR), había advertido para la época que las cifras de la población por debajo de la Línea de Pobreza eran aún más agudas que las previstas y que no convenía atar las políticas para la erradicación de este mal, únicamente a las expectativas por un mayor crecimiento económico. Sustentaba esta hipótesis de la siguiente manera:

*“Entre ambos años (1997- 2003) la pobreza medida por Línea de Pobreza (LP) aumentó 11 puntos, pasando del 55 al 66%. Este dato es escandaloso por lo menos en dos sentidos. Primero muestra que la pobreza no cede ni siquiera cuando el PIB per cápita llega a su punto máximo. En 1997 más de la mitad de la población era pobre... Lo sucedido en 1997 muestra que el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para disminuir la pobreza. Un modelo de crecimiento que genera empleo precario, que mantiene características excluyentes, y que no modifica la estructura de distribución de la riqueza, no puede mejorar la calidad de vida de la población”.*<sup>119</sup>



Fuente: DNP Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia. 1990-2003

118 DNP. "Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social en Colombia". Op. Cit.

119 Contraloría General de la República. Universidad Nacional. "Bien- Estar: Macroeconomía...2003". Op.Cit.

Aún más, si se toma la Matriz Integrada de Pobreza (MIP), que analiza de manera integrada las mediciones por NBI y por LP se encuentra que, gracias a la inversión pública y al gasto social en educación, vivienda y servicios públicos, entre 1997 y 2003 cerca de un millón y medio de colombianos dejaron de ser considerados pobres por NBI, aunque aún estaban en este rango 9.120.000 de personas. No obstante, en el mismo lapso, el deterioro de los ingresos y de la capacidad adquisitiva de los colombianos convirtió en nuevos pobres a 5.350.000 personas, por lo que en términos del estudio de la CGR, la cifra de pobres por ingresos era muy cercana a los 29 millones de personas. De ellas, 19.247.970 se ubicaban en áreas urbanas y 9.737.702 pertenecían a zonas rurales.

Aunque estos cálculos fueron muy controvertidos y se distanciaban de la cifra de población en pobreza suministrada por el DNP, cuyas tasas en este período están resumidas en la gráfica anterior, es interesante apreciar la forma como el estudio de la CGR expone las principales medidas de pobreza basadas en la LP. En el cuadro siguiente, la CGR introduce indicadores como brecha, intensidad y severidad de la pobreza, y los evalúa para el período 1997- 2003, de la siguiente forma: El índice de brecha de la pobreza (déficit de pobreza en el cuadro) mide la distancia entre el ingreso efectivo y el valor de la línea de pobreza; permite estimar el porcentaje en que debería aumentar el ingreso de las personas pobres para superar la línea. En el campo, las personas pobres tendrían que aumentar los ingresos en un 57% y en las ciudades 10 puntos menos (47%) para superar la línea. La intensidad de la pobreza es el doble en el campo que en las ciudades, particularmente por los avances en la disminución de pobres por NBI, que se ha dado principalmente en las zonas urbanas.

### Medidas de pobreza basadas en el ingreso

	Nacional	Urbano	Resto
Población total	43.717.578	32.113.030	11.604.548
Personas pobres	28.985.672	19.247.970	9.737.702
Promedio del ingreso per cápita entre los pobres	\$115.770	\$131.723	\$ 84.236
Promedio diferencia de la línea y el ingreso per cápita	\$115.980	\$118.458	\$111.082
Incidencia de pobreza: FTG(O)*	0,66302	0,59938	0,83913
Déficit de pobreza**	0,50520	0,47310	0,56870
Intensidad de pobreza: FTG(I)*	0,33497	0,28356	0,47723
Severidad de la pobreza: FTG(2)*	0,20710	0,16867	0,31344

Datos contruidos a partir de: DANE-ECV 1997-2003, cálculos del OCSE-CID.

Fuente: CGR – UN. Bienestar: Macroeconomía y Pobreza.

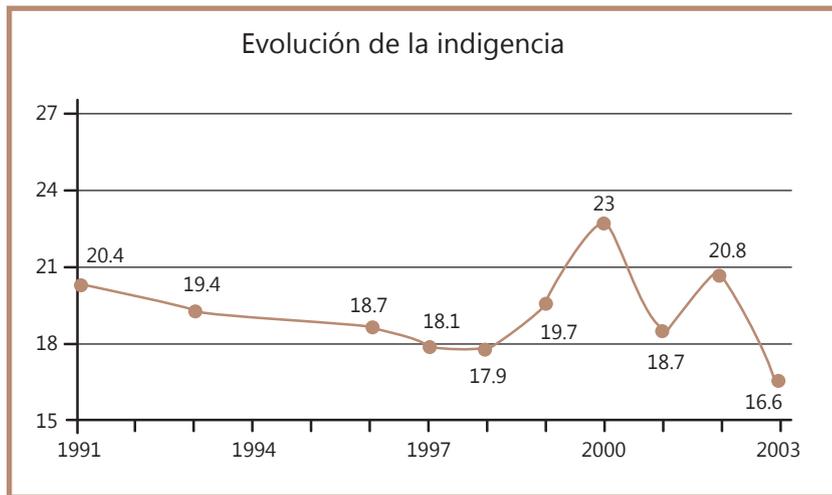
\* Índices de Pobreza FGT (Foster, Greer y Thorbecke 1984).

\*\* Porcentaje en que el ingreso promedio de los pobres es inferior a la línea base de pobreza.

El índice de severidad de la pobreza mide las diferencias de ingreso entre los “menos pobres” y los “más pobres”. Los diferenciales aumentaron especialmente en las áreas rurales, donde el índice pasó de 0,205 en 1997 a 0,313 en 2003.

En todos los casos, los índices son menores en las ciudades. Sin embargo, en las zonas urbanas, el 60% de la población era pobre y se requeriría un incremento del 47% en los ingresos para dejar de estar por debajo de la línea de pobreza, suponiendo que el ingreso mínimo para comprar la canasta de bienes básicos en el sector urbano era en 2003 de \$250.181.

Por su parte, la población indigente, es decir aquellas personas que solamente obtienen ingresos inferiores a un dólar (US\$1) diario, se constituyeron en el año 2000 en el 23% de la población de Colombia según la CGR y según el DNP eran, al finalizar 2003 el 16.6% de la población.



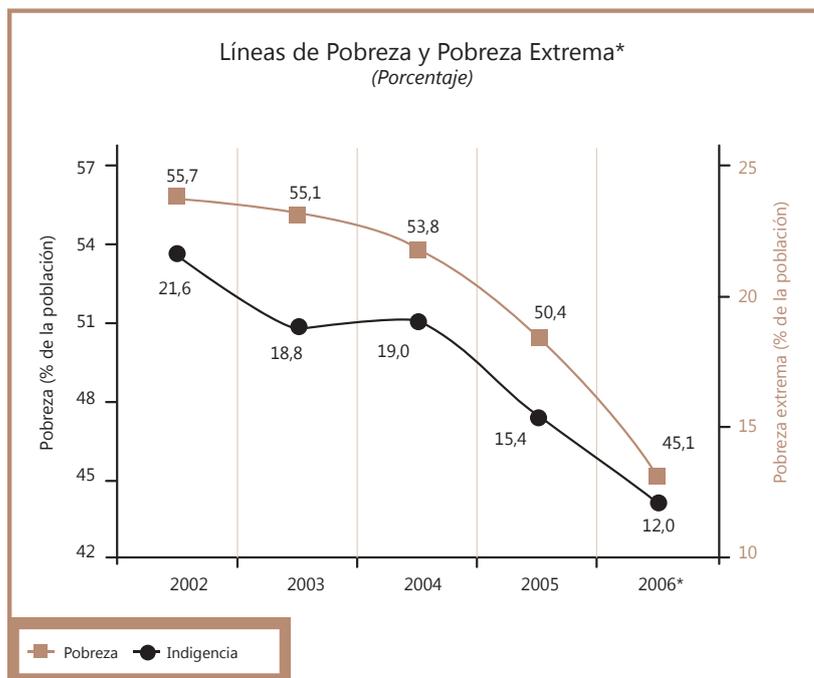
Fuente: DNP Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia. 1990-2003

Los efectos de la recesión se sintieron hasta el año 2002, con altos indicadores de pobreza por ingresos como los reseñados. A partir de este año y hasta 2006, principalmente impulsados por el auge de la economía mundial, se consiguió una reducción significativa - de más de 10 puntos porcentuales en los niveles de pobreza (pasó de 55.7% a 45.1%) y de 9.4 en los niveles de pobreza extrema o indigencia (pasó de 21.6% a 12%). En este período, la evolución de las líneas de pobreza e indigencia reaccionaron a las tendencias del crecimiento económico, que generó más empleo, aunque de menor calidad. También estas mediciones fueron muy sensibles al impacto de las remesas de los colombianos en el exterior que llegaron hasta los 4.200 millones de dólares en este período, lo que irrigó ingresos a familias que, aunque en condiciones de desempleo o de empleo precario, pudieron sostener un consumo equivalente a ingresos por encima de la línea de pobreza.

Las políticas estatales que se plantearon como objetivos de desarrollo la reducción de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad<sup>120</sup> (al cual se destinaron, por ejemplo, para el año 2008 la suma de \$27.5 billones) y que diseñaron la estrategia complementaria a la política social integral, (a la cual se

120 El Documento del DNP, “Política Social. Estado Comunitario: Desarrollo para todos. Resultados 2008” plantea que: “Para el cuatrienio 2006-2010, y con el fin de dar continuidad a los logros alcanzados en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad, el Gobierno Nacional desarrolló e incorporó al Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010: Estado Comunitario: Desarrollo para Todos, un objetivo ambicioso para la reducción integral de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad. Adicionalmente se incluye como estrategia complementaria a la política social integral la estrategia Deporte, Recreación, Actividad Física, Tiempo Libre y Desarrollo del Objetivo Dimensiones Especiales del Desarrollo”. Bogotá 2008. p. 8.

destinaron este mismo año \$473.352 millones) influyeron igualmente en lograr mejores resultados en lo atinente a los graves problemas de la pobreza por ingresos de los colombianos.



Fuente: Estimaciones MRPD-ECH (Segundos trimestres)

Sin embargo, no es muy claro como valorar desde el indicador de LP elementos del ingreso real asociado a los subsidios provenientes de las políticas públicas de bienestar.<sup>121</sup>

Otras limitaciones de la medición por LP tienen que ver con el desconocimiento de formas no monetarias de ingreso, como el autoconsumo o el trueque, que aún tienen importancia en economías campesinas y en Entidades Territoriales Indígenas. El ingreso, no cabe duda, contribuye a satisfacer necesidades, pero es indispensable detenerse en factores asociados como el consumo y el tipo de bienes monetarios y no monetarios que cada sociedad constituye para satisfacer sus necesidades, dada su configuración económica y su naturaleza cultural. Las transformaciones en la estructura del consumo no son fáciles de percibir y menos aún de traducir en indicadores, por lo que estudios como el ya citado de Sarmiento y Ramírez afirman que, por ejemplo,

*“en Colombia sólo se captan cambios en la estructura de consumo cada diez años por lo que se corre el riesgo de que cambios en estos factores sean interpretados como cambios en los niveles de pobreza”<sup>122</sup>.*

Lo más relevante de las inferencias sobre el ingreso no es su nivel (alto o bajo), o la comparación que a través de él pueda hacerse de unas canastas disminuidas de bienes frente a canastas abundantes, sino la medida en que contribuye a garantizar la reproducción de las capacidades humanas básicas

121 El investigador Carlos Vélez señala que “Los subsidios implícitos a los servicios sociales representan más del 60% de los ingresos del primer decil” Ver: “Gasto Social y Desigualdad” TM Editores. Bogotá. 1996. Citado por A Sarmiento et. al. Op.cit

122 A. Sarmiento, et. al. Op.cit.

y la incubación de nuevas potencialidades personales y colectivas<sup>123</sup>. De ello depende la calidad de vida entendida como un nivel viable, socialmente construido, culturalmente aceptado y expresado en derechos reconocidos para todos, de satisfacción de las necesidades para vivir dignamente. La pobreza constituye privación y exclusión de esos derechos esencialmente, porque impide la constitución de las capacidades para lograr tal conjunto de bienes, servicios y situaciones de bienestar.

En cualquier caso, se debe aquí examinar las causas de la erosión de los ingresos de la población para procurar encontrar correctivos a esta forma de empobrecimiento que amenaza los derechos sociales de un gran segmento de la población colombiana.

El impacto del modelo de desarrollo adoptado en la década de los 90 y las reformas económicas implementadas ha resultado en un cambio de los procesos industriales y agrarios, que algunos han llegado a llamar de "desactivación productiva"<sup>124</sup>.

Ésta consiste en la profundización de una estructura productiva poco competitiva en los contextos de la globalización, donde la reconversión industrial no ha derivado en una modernización técnica y administrativa de las plantas con vistas a la ampliación y reproducción de un sistema productivo que por mucho tiempo se ha estancado alrededor de sectores bastante primarios (alimentos, químicos, textiles y confecciones). Más bien, se dio un desmonte progresivo de la oferta de empleo industrial estable y con regulaciones de protección a la remuneración; la reconversión de las industrias derivó en una profunda desregulación de las condiciones laborales para entrar de lleno en los cambios de las modalidades de contratación, la extensión de la jornada de trabajo, los puestos de trabajo de períodos cortos y con salarios devaluados, así como el crecimiento del trabajo independiente en su forma de subempleo, tal como se expresa en la multiplicación de ventas ambulantes, reciclaje y oficios de baja calidad que aproxima a muchos de estos trabajadores a la pobreza o la indigencia. Así, estos procesos de des-industrialización contribuyeron a incrementar el desempleo y a minimizar los ingresos de amplios sectores, especialmente urbanos, y están en la base de la pauperización, que se reflejan en los indicadores de Línea de Pobreza y Línea de Indigencia.

El otro elemento sustancial de este modelo es lo que Garay ha denominado la "des-agriculturización", que ha contribuido a:

*"reducir la capacidad de crecimiento y acumulación de la economía colombiana, mientras expulsaba población del sector rural hacia el sector urbano, sin que lograra incorporarse creativa y productivamente a esa mano de obra excedente"*<sup>125</sup>.

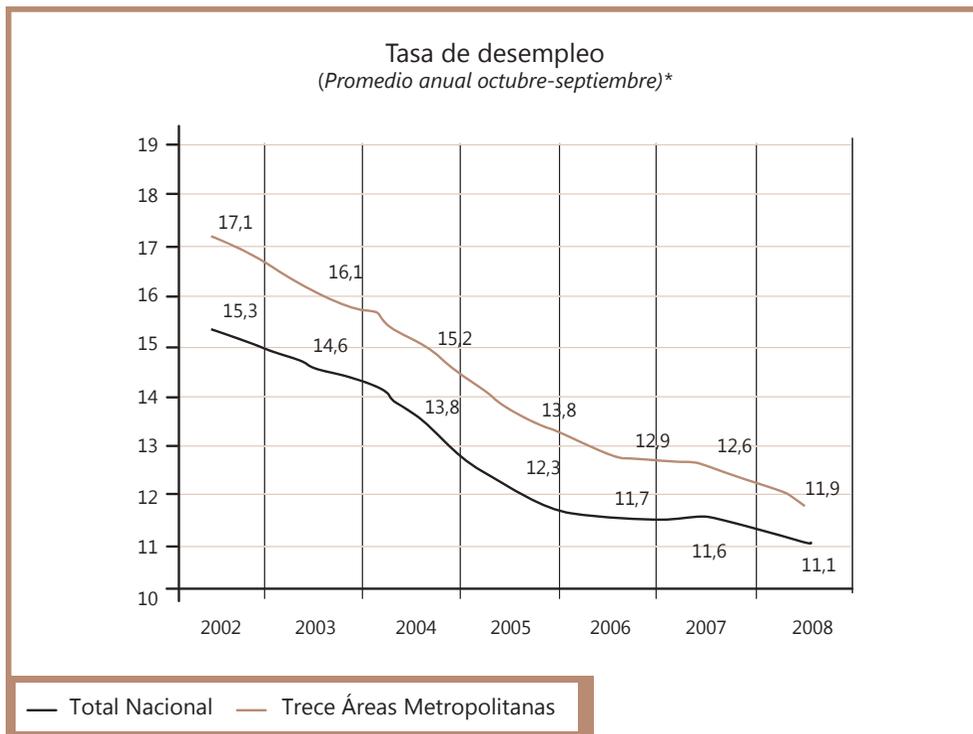
A ello, ha contribuido de manera decisiva el desenvolvimiento de la confrontación armada colombiana, a través del cual se han profundizado las características de concentración de la tierra, dificultades estructurales para impulsar una reforma agraria con productividad y modernización del campo. Esto se hace aún más agudo ante la preeminencia de intereses particulares legales e ilegales, el uso de los territorios agrarios como fuente de poderes territoriales - muchos de éstos ligados directamente a la confrontación y el narcotráfico - y se ha agravado el desplazamiento y el empobrecimiento del campesinado.

Durante el auge económico, mejoró la oferta de empleo, aunque no al mismo ritmo que el crecimiento del PIB. Es así como entre 2002 y 2008 la tasa de desempleo para todo el país cayó en 4.2 puntos porcentuales y la correspondiente a las trece áreas metropolitanas lo hizo en 5.2 puntos porcentuales, situándose, al final del período de análisis, la primera en 11.1% y la segunda rozando el 12%.

123 "Desai ha señalado que el concepto de ingreso, cuando se quiere utilizar como medida de bienestar, debe plantearse como una medida *ex ante* que busca aproximarse a un flujo consumo al que el individuo puede aspirar manteniendo intacto su nivel inicial de riqueza, más que al flujo del ingreso". Sarmiento et. al. Op.cit.

124 Ver, por ejemplo, Luis Jorge Garay. "Construcción de una nueva sociedad". Alfaomega Colombiana. Bogotá. 2002.

125 Ibid.



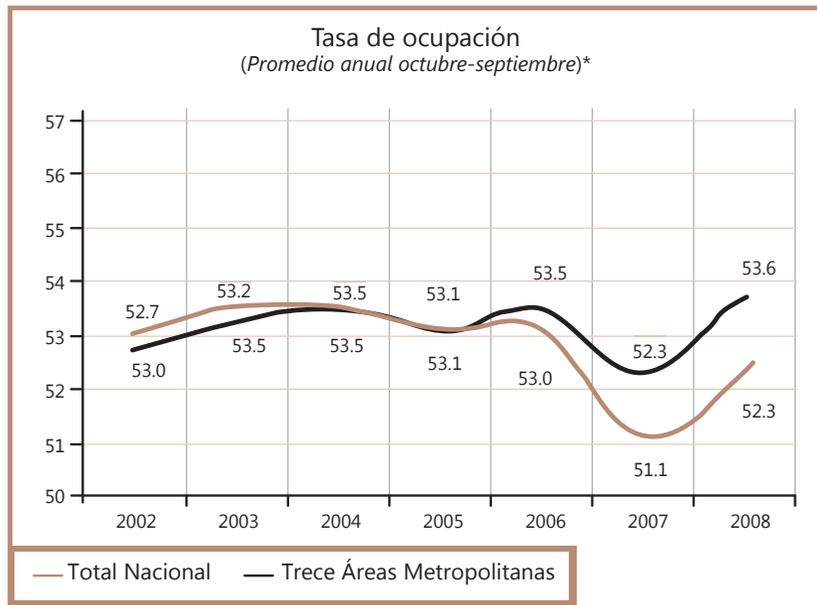
Fuente: DANE

Por su parte, el promedio anual de la tasa de ocupación nacional, pasó de 52.7% a 52.3%, registrando un pequeño descenso, en tanto ese promedio medido para las trece áreas metropolitanas, ganó casi un punto porcentual para situarse en 53.6%. Este comportamiento llama a un análisis más detenido por cuanto se trata de que prácticamente la tasa de ocupación se ha mantenido estable, en un período en el cual la industria creció en un 40% y la agricultura en un 12% y, como ya se dijo, el crecimiento promedio del producto se colocó cerca del 5.5% en los seis años analizados. En este período, se generaron más de 1.500.000 nuevos puestos de trabajo, lo cual "significa un crecimiento de 9.9% en el número de empleos, mientras que el PIB lo hizo en un 34%, es decir que el empleo creció la tercer parte que la producción"<sup>126</sup>. Es necesario entonces examinar las condiciones en que se desarrolla un crecimiento económico con poca producción de empleo y sacar las conclusiones de lo que puede ocurrir en un ciclo de decrecimiento, como el parece iniciarse a partir de 2008.

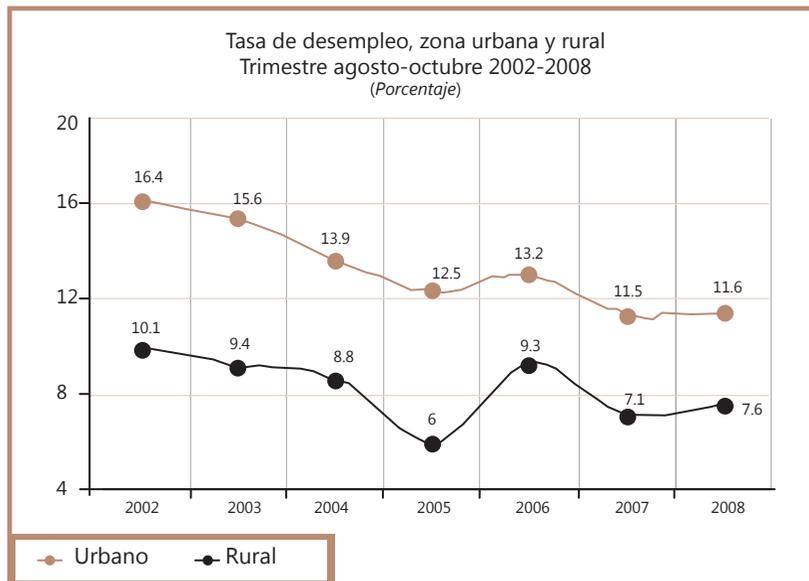
En el caso de lo acontecido en la zona rural, se registra que el descenso del desempleo es mucho más lento que en la zona urbana, pues durante el período, las tasas pasaron de 10.1% al 7.6% (caída del 2.5%). Las tasas del desempleo urbano descendieron en 4.8 puntos porcentuales (casi el doble del ritmo del desempleo rural), aunque por supuesto son ostensiblemente más altas (11.6% en 2008). Más preocupante es la capacidad diferencial para generar empleo, pues si bien la tasa de ocupación industrial creció en forma mínima, la oferta de empleo rural cayó en un 10%, según las cifras del Dane, citadas por Cabrera que abarcan hasta el primer semestre de 2008<sup>127</sup>.

126 Mauricio Cabrera. "El empleo en la economía de Uribe". Diario Portafolio. Bogotá. Edición del 26 de Agosto del 2008. En este artículo el autor asegura que hubo un marcado deterioro de la calidad del empleo reflejado en la reducción del 15% en los empleos permanentes, que fueron sustituidos con un incremento del 27% en el número de trabajadores temporales.

127 M. Cabrera. Op.cit. El autor trae cifras del DANE según las cuales a mediados del 2002 había 4.2 millones de personas trabajando en el campo y seis años después sólo 3.8 millones.



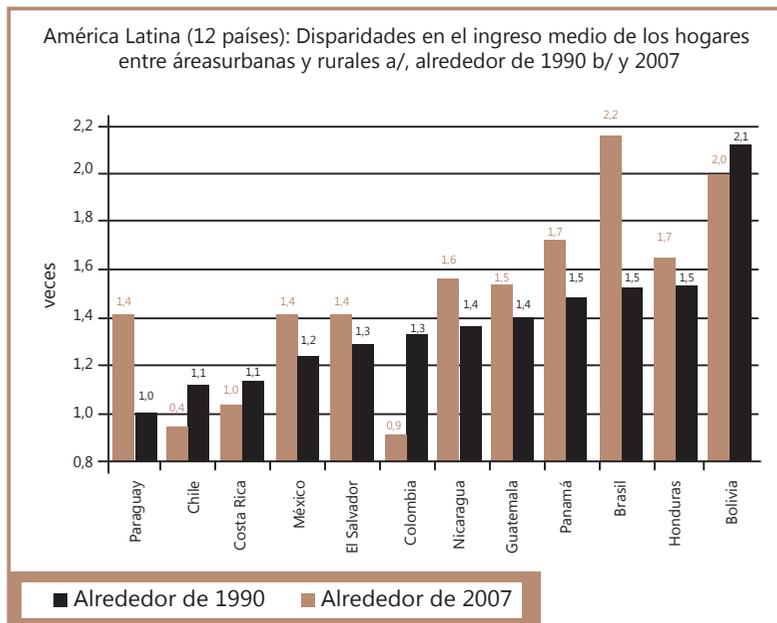
Fuente: DANE



Datos a octubre de 2008

Fuente: DANE

Ésta es una de las principales razones que inciden para que haya aumentado la disparidad entre el ingreso medio de los hogares entre las zonas urbanas y las rurales en detrimento de éstas últimas. Según los datos de la Cepal, la brecha en Colombia se incrementó al comparar los datos alrededor de 1990 (donde la diferencia de ingresos era de 0.9 veces), con los que se obtienen alrededor de 2007 (donde la brecha se incrementó a 1.3 veces). Este patrón desfavorable para los ingresos rurales sólo se presenta, aparte de Colombia, en Bolivia, Chile y Costa Rica.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Corresponde al ingreso medio de los hogares urbanos entre el ingreso medio de los hogares rurales, ambos expresados en múltiplos de la línea de pobreza de cada contexto geográfico.

b/ El año base corresponde a 1997 en Bolivia, 1995 en El Salvador, 2002 en Panamá y 1999 en Paraguay, por no disponerse de encuestas de hogares con representatividad nacional para los años anteriores

### 3.6.4. Índice de Gini o de distribución del ingreso

Las medidas de desigualdad basadas en el ingreso (tal es el caso del índice de Gini) permiten aproximarse a algunos elementos sobre el nivel de bienestar de la población, pero no permiten captar inequidades tales como la carencia de oportunidades, el acceso al mercado, de expresión, entre otros (Sen 1992)<sup>128</sup>.

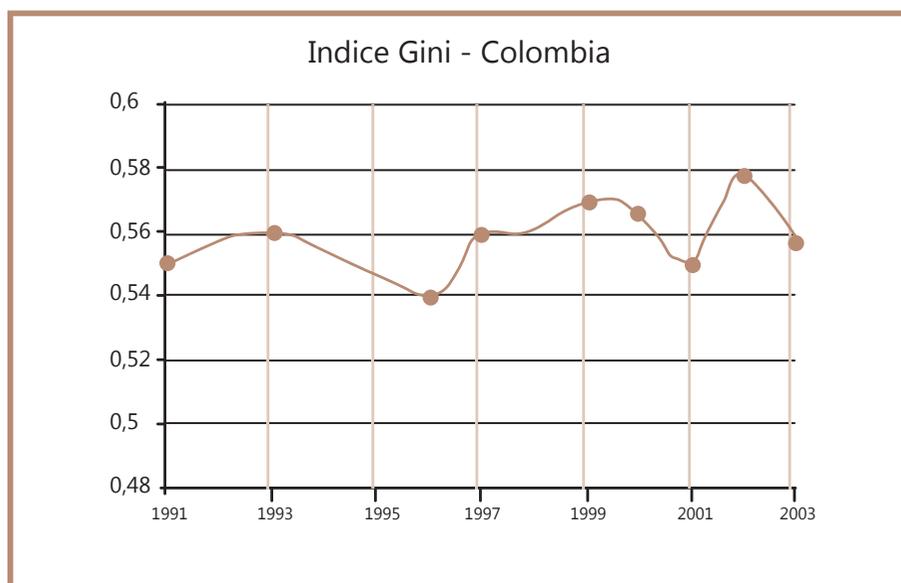
El índice o coeficiente de Gini es una medida de distribución del ingreso que varía entre cero (0) y uno (1), donde 1 es el máximo grado de desigualdad (que sería equivalente a la hipotética situación en la cual una sola persona posee todo el ingreso de una sociedad) y 0 es el nivel de perfecta igualdad donde cada miembro de la sociedad accede a una porción semejante del ingreso socialmente generado. Si se considera el conjunto de la población, el coeficiente de Gini depende de la suma ponderada de los ingresos de todos los individuos,

*“siendo las ponderaciones la posición en el orden de rango de más rico a más pobre de cada uno de los individuos. Cuando el coeficiente de Gini se utiliza como indicador de bienestar, esta propiedad implica una función de bienestar colectivo con tales ponderaciones”<sup>129</sup>.*

128 Ver: “elección colectiva y medidas de desigualdad”. Jorge I. Gonzalez y E. Becerra. En “Pobreza y desigualdad”. Op.cit.

129 “E. Lora. “Técnicas de Medición Económica”. Op. Cit. Allí también pueden consultarse el método de cálculo para la construcción del Índice de Gini a través de la línea de distribución o Curva de Lorenz.

Debido a lo anterior, y como lo demuestra el investigador E. Lora, el coeficiente es mucho más sensible al aumento del ingreso entre los más pobres que a aumentos iguales en los individuos más ricos, en la medida en que la ponderación que se asigna al ingreso de los más pudientes es menor. De ahí que sea conveniente calcular el coeficiente en una distribución de rangos, que bien puede ser por quintiles, o deciles de la población; esto hace posible que la observación de la posición en el orden de rango sea de mayor impacto que el aumento que se registre del ingreso absoluto. Es decir, el valor del coeficiente de concentración se reduce cuando se eleva el ingreso de todos los individuos en igual magnitud absoluta, o cuando se presenta una transferencia de ingreso de los individuos más ricos hacia los más pobres, sin embargo, no se expresa de la misma manera en el coeficiente calculado por rangos de ingreso, mucho más sensible a la transferencia entre miembros del mismo rango.

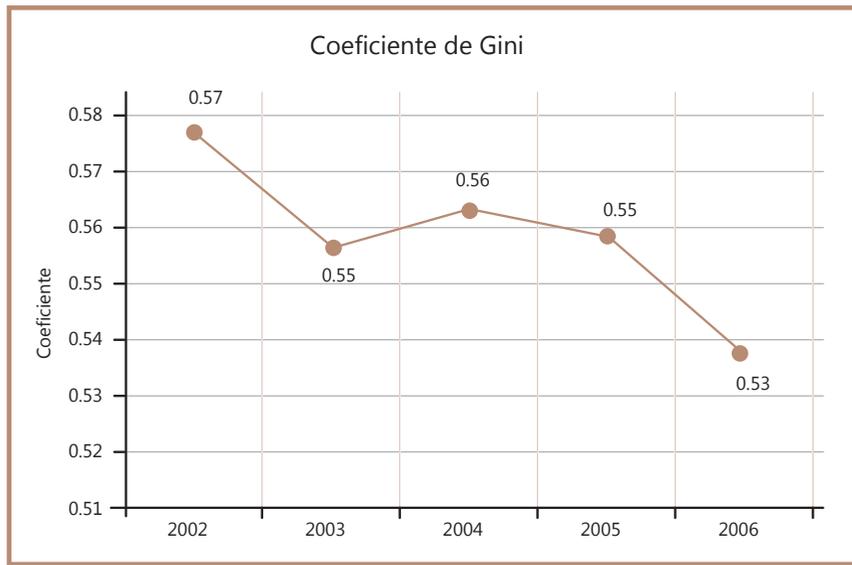


Fuente: DNP Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia. 1990-2003

El coeficiente de Gini para Colombia fue de 0.58 en 2002, uno de los índices más elevados en América Latina y el mundo, que indica una excesiva concentración del ingreso. No obstante, a partir del año 2003, año en el cual se reduce a 0.56 comienza una lenta mejoría que, no obstante, no ha llegado a propiciar una recuperación robusta respecto del deterioro en que había incurrido este índice de desigualdad. Hay que recordar que en los años 70, éste no llegaba a 0.5 (en 1978 fue de 0.49 en el total nacional y de 0.46 en las áreas urbanas) y sigue estando aún muy distante del 0.45 que se registraba hace 20 años (1988)<sup>130</sup>.

Se requerirá entonces, a futuro, de un esfuerzo muy grande para poner mayor énfasis en el incremento del ingreso medio de los hogares y, en general, en políticas públicas de naturaleza redistributiva que apunten al mejoramiento de la calidad de vida de ese sector de la población que aún se mantiene excluido de los beneficios del desarrollo humano. Estas políticas están en la base de la construcción de condiciones propicias para la efectividad y sostenibilidad de los Desc en el país y son compatibles con aquellas que buscan el crecimiento económico, si se tiene en cuenta que contribuyen a incorporar plenamente a segmentos de la población económicamente activa, que aún están en el margen de los procesos productivos.

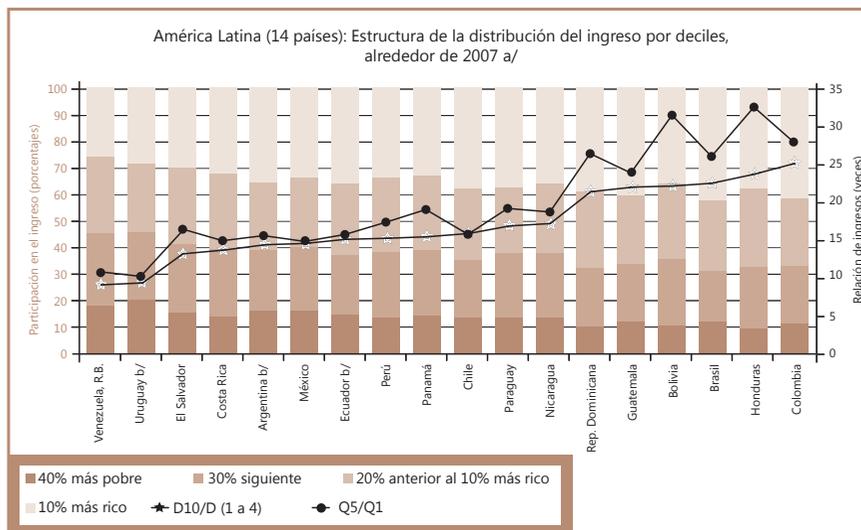
130 Cifras aportadas por Juan Luis Londoño en "Distribución del Ingreso Nacional". Revista "Coyuntura Económica" No. 4. Fedesarrollo. Bogotá. 1989.



Fuente: Estimaciones MERPD-ECH (segundos trimestres)

El auge económico de los últimos años contribuyó a reducir en otros dos puntos porcentuales los niveles de desigualdad, al colocar la tasa en 0.53 en 2006.

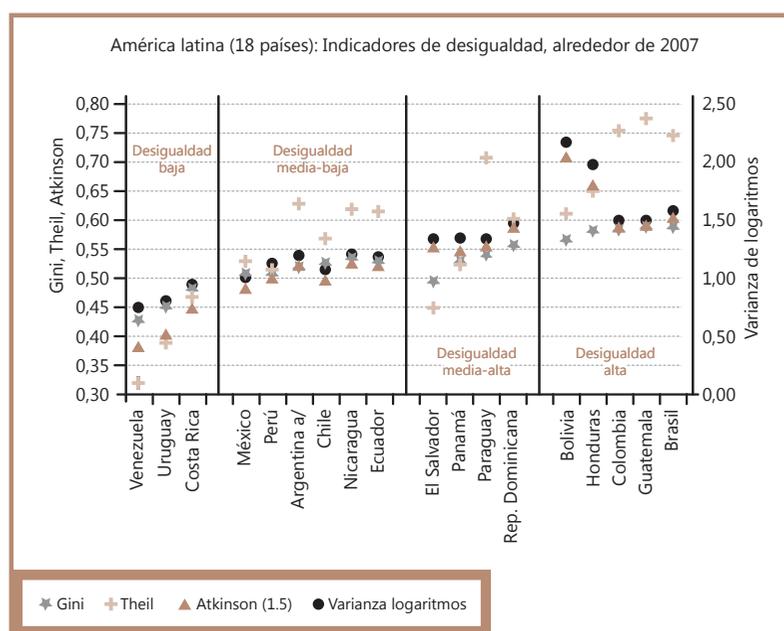
La evaluación de la calidad distributiva del ingreso es compleja y puede hacerse mediante el análisis de la magnitud de la disparidad en la relación de ingresos entre el decil más rico y los cuatro deciles más pobres; también, contribuye la comparación entre el quintil situado en el extremo superior de la distribución de los ingresos, es decir el segmento constituido por el 20% de la población de mayores ingresos y el primer quintil que se encuentra en el extremo inferior de esa distribución.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.  
 a/ Hogares ordenados según su ingreso per cápita b/ Área urbana

Según el estudio de la Cepal, Colombia hace parte del grupo de países de América Latina, justo a Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Uruguay, que se caracterizan por un relativo estancamiento de su estructura distributiva y donde a pesar de haber mostrado una reducción de brechas distributivas, ésta fue poco significativa.

En Colombia, el incremento de transferencias y otros ingresos del quintil superior estuvieron muy por encima del peso ganado por los ingresos laborales, lo cual contribuyó poco a objetivos de equidad como la desconcentración del ingreso. Los índices de Gini para América Latina son los más bajos desde 1990, sin embargo la reducción ha sido muy pequeña en un lapso de 17 años, pues apenas significa una caída de tres puntos porcentuales en las estimaciones alrededor de 2007, que hizo este organismo. Si se considera que el Gini promedio alrededor de 2007 para la región se ubicó en 0.515 y Colombia tiene una desigualdad de dos puntos por encima del Gini promedio de América Latina.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. a/ Área urbana

La equidad es un atributo para evaluar la calidad del desarrollo. Los informes de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas han sido reiterativos en que el desarrollo no consiste solamente en la formación de competencias expresadas en un mejoramiento de la salud, del conocimiento y de las habilidades para la producción.

*“También contempla el uso que las personas hacen de sus potencialidades, bien sea en actividades productivas, culturales, recreativas, sociales o políticas”<sup>131</sup>.*

En el concierto internacional, pueden encontrarse países desarrollados, como Dinamarca y Noruega, que apenas alcanzan un coeficiente de Gini que ronda 0.25, mientras otros más atrasados como India o Indonesia se mantienen muy cerca de 0.3. Colombia todavía se encuentra entre los rangos de mayor agudización de la inequidad, muy próximo a países latinoamericanos como Brasil y Guatemala, cuyo índice de Gini alcanza 0.6.

131 Programa Nacional de Desarrollo Humano, DNP, PNUD. “Diez años de Desarrollo Humano en Colombia”, Alfaomega. Bogotá. 2004

### 3.6.5. El Índice de condiciones de vida

Los estudios sobre la pobreza que reconocen las deficiencias de los índices de NBI y de Línea de Pobreza han propuesto métodos que integren los dos anteriores. Uno de éstos, el Método Integrado de la Medición de la Pobreza, MIP, tiene la deficiencia de pretender una integración como un mero cruce de variables y metodologías, sin que llegue a interrelacionar el ingreso y las necesidades básicas.

Otras investigaciones se han dirigido a indagar por el bienestar, a través de variables como el consumo y la capacidad de las personas para transformar ingreso en bienestar. De ahí se ha derivado dos métodos.

*“El primero mide el ingreso per cápita de los hogares con economías de escala y escalas de equivalencia, con el fin de aproximarse más a la capacidad de un hogar para convertir sus recursos en bienestar. Vale la pena destacar que aunque estas medidas siguen siendo arbitrarias, intentan corregir el sesgo que se crea al suponer que el ingreso per cápita de un hogar en términos absolutos es un buen estimador de su bienestar. El segundo método examina el ingreso per cápita de los hogares a través del tiempo según características del jefe del hogar, analizando la pobreza como un fenómeno dinámico que varía según el ciclo de vida de un hogar. La pobreza no es homogénea, es un fenómeno social multidimensional, cuya definición varía según género (por ejemplo, las mujeres tienden a enfatizar más la salud y la violencia), edad, cultura, localización geográfica, y otros contextos sociales y económicos (Narayan et al., 2000). Una variable como el ingreso jamás lograría capturar la complejidad de la pobreza. Adicionalmente, las personas que se encuentran por encima pero muy cerca de una determinada línea de pobreza quedan por fuera del análisis al no ser consideradas como pobres. Este hecho puede ser particularmente grave. La pobreza es un estado dinámico, es decir, muchos de quienes se encuentran un poco por encima de la línea de “pobreza” se podrían considerar pobres en el sentido de que son especialmente vulnerables a la pobreza”<sup>132</sup>.*

Se ha construido entonces el Índice de Condiciones de Vida (ICV) que integra algunas ventajas de los métodos anteriores y variables de capital humano, que puede ser asimilado a un índice de estándares aceptados de nivel de vida, muy cercano al planteado por Sen:

*“El indicador de pobreza P, que aquí se presenta, utiliza una aproximación ordinal a las comparaciones de bienestar. La necesidad de dar una mayor ponderación al ingreso de una persona más pobre se deduce de consideraciones de equidad sin que sea necesario utilizar funciones de utilidad cardinal Inter.-personalmente comparables... Este indicador de pobreza P difiere notablemente de los indicadores toscos de pobreza que se utilizan en la literatura estadística sobre el tema y en las discusiones políticas. A diferencia... P es sensible a la magnitud de la diferencia del ingreso de los pobres con respecto a la línea de pobreza... P es sensible al número de personas que están por debajo de la línea de pobreza... P es sensible al patrón de la distribución de ingreso de los pobres”<sup>133</sup>.*

Tal como lo describe el documento de Sarmiento y Ramírez<sup>134</sup>, el ICV combina en una sola medida las variables de potencial de acceso a bienes físicos (vivienda, servicios públicos domiciliarios) con variables que miden el capital humano actual y potencial (educación de los mayores de 12 años y posibilidades de acceso de niños y jóvenes a los servicios escolares); a las cuales se incorporan las variables de composición del hogar.

132 Natalia Millán. “La pobreza en Colombia. Medidas de equivalencia de escala y la dinámica del ingreso per cápita del hogar”. Op.Cit.

133 Amartya Sen “Un enfoque ordinal para medir la pobreza”. Op.Cit.

134 A. Sarmiento y C. Ramírez: “El Índice de Condiciones de Vida: una Propuesta para la Distribución”. Op.cit. En este estudio se hace un resumen de los principales elementos metodológicos en la construcción del ICV que traen los autores.

La metodología selecciona las variables socio-económicas más relacionadas con el estándar de vida de la población, a través de una encuesta que busca medir en un solo momento del tiempo, y con la familia como unidad de observación, los principales aspectos que permiten valorar las condiciones de vida. Cada variable fue definida de manera que cualquier situación observable con relación a ella pudiera ser clasificada por su contribución al estándar de vida y con técnicas que posibilitan estimar y ponderar incluso variables no continuas, como las características de la vivienda, o la condición de asistir o no asistir a la escuela<sup>135</sup>.

La lógica con la cual se construye el ICV busca una verificación empírica de lo que Sen ha llamado la selección de objetos de valor.

*“Al comparar todas las variables en un conjunto, se está asegurando que si al comparar una combinación A de objetos de valor con otra combinación B, si A tiene más de cualquier objeto y al menos lo mismo de los demás objetos de valor, A tiene un mayor estándar de vida”<sup>136</sup>.*

A partir de allí, se llegó a una agrupación en cuatro subconjuntos o factores: un factor de potencial físico, que toma como indicador las características de la vivienda, uno segundo de potencial de acceso a servicios básicos de la vivienda, un tercero de capital humano y su potencial frente al mercado de trabajo y finalmente un cuarto factor, de composición de la familia. Así mismo, se estableció la contribución de cada variable a cada uno de los factores y se ponderaron éstos en un único índice y se estandarizaron de forma tal que el indicador tomara valores entre cero y 100 puntos, donde a mayor valor mejor calidad de vida.

*“El resultado final es un índice de estándar de vida, donde cada uno de los objetos de valor tiene una ponderación y con el cual se pueden clasificar los hogares, según el valor o categoría que posean de cada una de las variables que entran en el índice”<sup>137</sup>.*

Las encuestas especializadas como la de Calidad de Vida, permiten evaluar periódicamente los objetos de valor existentes, su peso dentro del estándar, y la conveniencia o no de agregar otros objetos. En la encuesta de calidad de vida de 1997, se introdujeron variables que permiten integrar los aspectos de defensa contra el riesgo (seguridad ciudadana y características del entorno físico) y acceso y disfrute de bienes públicos.

El ICV es entonces un índice de estándares aceptados de nivel de vida, es decir los más ampliamente compartidos por la sociedad, cuya importancia radica en permitir definir la población objeto de transferencia, acercándose en lo posible a la igualdad de oportunidades<sup>138</sup>. Desde el punto de vista teórico, se concibe como una función de decisión social sobre un conjunto de variables determinado que permite ordenar hogares y entidades territoriales frente a un estándar de vida. No opera propiamente como una función de bienestar social, puesto que no se propone medir todos los objetos de valor que implicaría una consideración integral del bienestar.

Otra ventaja del ICV es que identificó unos niveles mínimos aceptables de capacidades básicas, por debajo de los cuales la gente sufre de graves privaciones. Por ello, este índice puede ayudar a definir cotas que señalen con más precisión la eficacia o pérdida de derechos económicos, sociales y culturales mínimos para determinadas poblaciones. De esta manera, se pueden afinar políticas sociales tendientes

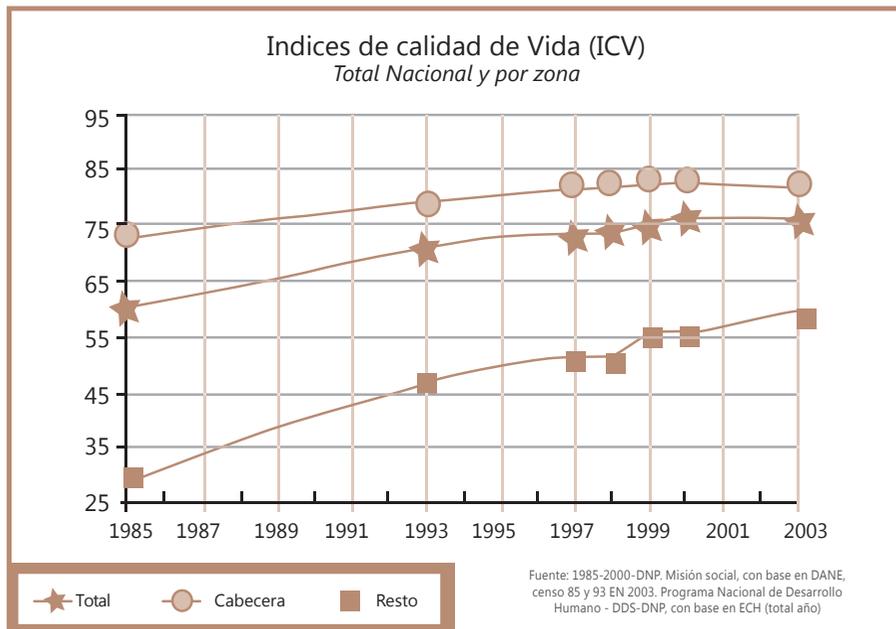
135 Este problema “se manejó a través de un procedimiento estadístico de análisis de datos denominado “cuantificación óptima” 14 el cual asigna valores numéricos a las categorías de las variables en una forma tal que maximiza la relación entre las observaciones y el objetivo de medición por medio del análisis de componentes principales cualitativas<sup>15</sup>. El objetivo del procedimiento es cuantificar las categorías de tal manera que se asignen los valores teniendo en cuenta la consideración de todas las variables tomadas en conjunto y controlando la calidad de los resultados por medio de pruebas estadísticas sobre la correlación y las varianzas”. A. Sarmiento. C Ramírez. Op. cit

136 Ibid.

137 Ibid.

138 Amartya Sen, “The Standard of Living”, Cambridge University Press. 1987. Citado por Sarmiento y Ramírez. Op. Cit.

a mejorar el estándar de vida de los hogares y los territorios, dando elementos cualificados para definir el ordenamiento de las transferencias a las entidades territoriales, para que se superen las fallas en su capacidad para lograr un estándar de vida adecuado.



Fuente: DNP Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social de Colombia. 1990 - 2003

En Colombia, el ICV combinado con los cuatro factores básicos se situó en el año 1999 en 75 puntos, registrando un ascenso sostenido desde el año 1985, cuando no llegaba a los 60 puntos. Desde entonces, a pesar de la recesión social que afectó a todos los demás indicadores de pobreza (excepto el NBI) y que se manifestó en un deterioro del ICV en 1998, se ha mantenido estable.

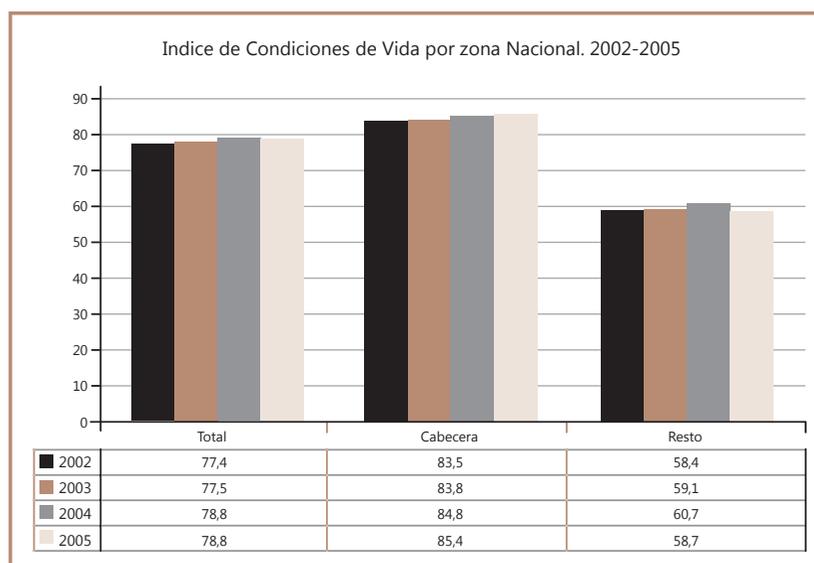
Conforme con los datos del DNP, es importante destacar una mejoría de más 5 puntos en la zona rural par el período 1999-2003, año en el que supera la barrera de los 55 puntos, aunque se mantiene a considerable distancia de los casi 85 puntos que se lograron para ese año en el ámbito urbano.

El DNP esperaba entonces que este índice continuara mejorando en los años siguientes, debido a las políticas de cobertura en educación y acceso a vivienda<sup>139</sup> que estaban incluidas en los programas estatales agrupados en las "Siete Herramientas de Equidad Social".

El ICV nacional total mejoró ligeramente al pasar de 77.4 en 2002 a 78.8 en 2005. Este incremento de 1.4 puntos porcentuales estuvo explicado por el incremento en casi dos puntos del ICV urbano que llegó en 2005 a los 85.4, mientras que el principal problema sigue siendo el estancamiento del ICV rural, que sólo creció en este período de 0.3 puntos. Así, la diferencia de 25.1 puntos entre el ICV urbano con respecto al rural en 2002 se incrementó hasta 26.7 puntos del ICV en 2005.

Si se observa la evolución por componente, se puede concluir que en el caso de las zonas urbanas (cabeceras), dos fueron los renglones que más influyeron para impulsar el incremento del ICV: educación de personas de 12 y más años que tuvo una mejoría de 0.4 puntos y educación del jefe de hogar, que mejoró en 0.3 puntos.

139 DNP. "Evaluación de los Indicadores de Desarrollo Social en Colombia". Op.cit.



Fuente: García Cano Patricia. Indicadores Sociales Departamentales. Dirección de Desarrollo Social. DNP

Para el caso de las zonas rurales (resto), también la educación de personas de 12 y más años consiguió mejorar en 0.3 puntos y otros renglones lograron alzas moderadas de 0.1 y 0.2 puntos del ICV, no obstante se registraron retrocesos en vivienda, servicio sanitario (que cayó 0.2), materiales con que se cocina (0.3), recolección de basuras (0.3), mientras que el vital rubro de abastecimiento de agua no tuvo ningún progreso, aunque tampoco retrocedió.

En cuanto a los ICV departamentales, Bogotá siguió a la vanguardia, ganando dos puntos del ICV y situándose en el borde de los 90 puntos en 2005 (89.7); en el extremo opuesto se ubica Chocó, que aunque consiguió mejorar su ICV en 3.6 puntos y pasar la barrera de los 60 puntos, sigue siendo el más atrasado del país, a 29.2 puntos de distancia de la capital.

Sin embargo, se observaron progresos importantes en departamentos como Bolívar (creció 4 puntos del ICV, llegando a 73.7); Córdoba, que avanzó 6.4 puntos del ICV, aunque aún se encuentra a más de 10 puntos del ICV nacional; Quindío, que ganó casi tres puntos y Cauca que creció en 2.2. Dos grandes departamentos como Valle, que creció un modesto punto, y Antioquia, que se estancó (0.1 de crecimiento), no aportaron al mejoramiento del ICV nacional.

### Indice de Condiciones de Vida por componentes y zona Nacional. 2002-2005

Nacional	2002	2003	2004	2005
ICV	77,4	77,5	78,8	78,8
Educación jefe del hogar	7,1	7,1	7,2	7,3
Educación personas 12 y más años	8,1	8,1	8,4	8,5
Asistencia 12-18 años a secundaria y universidad	4,9	5,0	5,0	4,9
Asistencia 5-11 años a primaria	8,0	8,0	8,1	8,2
Material de las paredes	5,3	5,3	5,3	5,3
Material de los pisos	5,1	5,1	5,1	5,2
Servicio sanitario	5,8	5,8	5,8	5,8
Abastecimiento de agua	6,3	6,4	6,4	6,4
Con qué cocinan	5,4	5,3	5,9	5,4
Recolección de basuras	5,4	5,4	5,4	5,4
Niños de 6 o menos años en el hogar	4,9	4,9	5,0	5,1
Personas por cuarto	11,1	11,1	11,2	11,4
<b>Cabecera</b>				
ICV	83,5	83,8	84,8	85,4
Educación jefe del hogar	7,8	7,9	8	8,1
Educación personas 12 y más años	8,9	8,9	9,2	9,3
Asistencia 12-18 años a secundaria y universidad	5,1	5,1	5,2	5,1
Asistencia 5-11 años a primaria	8,2	8,2	8,2	8,3
Material de las paredes	5,7	5,7	5,7	5,8
Material de los pisos	5,6	5,6	5,6	5,7
Servicio sanitario	6,6	6,7	6,7	6,8

Nacional	2002	2003	2004	2005
Abastecimiento de agua	6,9	6,8	6,8	6,9
Con qué cocinan	6,1	6,1	6,3	6,3
Recolección de basuras	6,2	6,3	6,4	6,4
Niños de 6 o menos años en el hogar	5	5,1	5,1	5,2
Personas por cuarto	11,4	11,3	11,5	11,6
<b>Resto</b>				
ICV	58,4	59,1	60,7	58,67
Educación jefe del hogar	4,7	4,8	4,8	4,8
Educación personas 12 y más años	5,5	5,7	5,8	5,8
Asistencia 12-18 años a secundaria y universidad	4,4	4,5	4,6	4,6
Asistencia 5-11 años a primaria	7,6	7,6	7,7	7,8
Material de las paredes	4	4,1	4	3,9
Material de los pisos	3,8	3,8	3,6	3,7
Servicio sanitario	3,2	3,1	3,1	3
Abastecimiento de agua	5,1	5	5,2	5,1
Con qué cocinan	3	3	4,6	2,7
Recolección de basuras	2,5	2,5	2,5	2,2
Niños de 6 o menos años en el hogar	4,5	4,6	4,6	4,6
Personas por cuarto	10,2	10,4	10,3	10,5

Fuente: Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humano, DDS-DNP con base en ECH-Dane

### Índice de condiciones de vida\* Nacional y departamental. 2002-2005

Departamento	2002	2003	2004	2005
Antioquia	81,3	80,7	81,7	81,4
Atlántico	81,7	82,2	83,6	83,0
Bogotá	88,7	88,4	89,6	89,7
Bolívar	69,7	70,7	73,9	73,7
Boyacá	70,2	73,0	70,7	70,2
Caldas	78,6	78,3	78,4	78,7
Caquetá	75,2	72,1	72,5	70,1
Cauca	69,8	69,6	71,0	72,0
Cesar	70,8	65,8	71,8	69,4
Chocó	56,9	58,3	60,5	60,5
Córdoba	62,0	65,1	65,7	68,4
Huila	72,2	73,4	74,3	73,1
La Guajira	68,3	67,6	71,7	69,8
Magdalena	69,5	68,6	69,5	71,9
Meta	78,2	72,3	75,6	78,3
N. Santander	69,9	73,4	76,2	75,4
Nariño	67,3	66,2	69,4	69,3
Quindío	77,1	80,4	78,3	81,2
Risaralda	78,8	79,5	79,1	78,8
Santander	79,2	78,1	79,1	78,8
Sucre	65,8	66,6	69,5	66,6
Tolima	73,0	73,9	75,3	74,3
Valle	82,0	82,6	83,7	83,0
Nacional	77,4	77,5	78,8	78,8

Fuente: Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humanos, DDS - DNP con base en ECH-Dane.

\*El Índice de Condiciones de Vida es un indicador que varía entre 0 y 100. Al ser mayor el número las condiciones de vida son mejores

Por otra parte, Caquetá vio disminuir a su ICV en más de 5 puntos su ICV, pasando de 75.2 a 70.1, así como Santander, que desmejoró en 0.4 puntos del ICV durante el período de análisis.

Sin embargo, a través del ICV, no se ha podido captar los intangibles, ni la dimensión distributiva, la calidad de los servicios públicos ni la exposición al riesgo. Aún no se han adicionado el potencial que agrega al hogar el entorno, medio ambiente, y el acceso a otros bienes públicos. De todas maneras, por su complejidad y sofisticación, el ICV ha ido ganando importancia en el diagnóstico para la definición de las políticas públicas.

*“El indicador posee cualidades que rompen con el utilitarismo hedonista. Su cardinalidad facilita las comparaciones interpersonales y contribuye a la mejor orientación del gasto social. El hecho de que sea un indicador compuesto evita la mirada unidimensional. Pero como cualquier indicador no es una media perfecta. Los logros que se obtienen en una dirección implican sacrificios en otra. La dimensión distributiva, por ejemplo, no hace parte del índice. No obstante sus limitaciones, el ICV representa un avance significativo en el campo de los indicadores sociales”<sup>140</sup>.*

### 3.6.6. Índice de Desarrollo Humano<sup>141</sup>

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD – ha promovido, a partir de 1990, la idea de evaluar la evolución de las naciones a través una concepción multidimensional del desarrollo, expresada en el Índice de Desarrollo Humano – IDH –. El índice incluye tres dimensiones que se pueden medir empíricamente y que constituyen las bases para un bienestar de las personas; éstas son: vida larga y saludable (esperanza de vida); educación que les permita acceso al conocimiento y un ingreso para allegar los recursos que les habilite para alcanzar un nivel de vida decoroso.

Elegir el camino del desarrollo hace parte de la búsqueda de alternativas humanas integrales, para ello se requieren seres humanos libres. Esa es la relación que establece Amartya Sen entre desarrollo y libertad. Según este enfoque:

*“la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal. El desarrollo consiste en la eliminación de algunos tipos de falta de libertad que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades de ejercer su agencia razonada. La eliminación de la falta de libertades fundamentales es una parte constitutiva del desarrollo.”<sup>142</sup>*

Es así como la libertad individual es indispensable para adelantar procesos de desarrollo humano y, a su vez la acción social tras las metas de este tipo de desarrollo debe contribuir a liberar a las personas de las privaciones económicas, que las hace depender de las necesidades inmediatas; de la exclusión política, que las somete al poder de los más influyentes; de la exclusión social, que las convierte en ciudadanos de *segunda clase*. La libertad en los medios y la creación de oportunidades sociales, políticas y económicas, a través de instituciones sociales democráticas es la verdadera medida del desarrollo humano.<sup>143</sup>

El desarrollo humano es entonces un proceso de ampliación de las opciones de la gente para que pueda desplegar sus potencialidades de transformación individual y social de manera equitativa y participativa.

El desarrollo humano se mide a través de un Indicador de Desarrollo Humano, IDH, una medida de bienestar que permite establecer el impacto de la economía y de la acción estatal en la calidad de vida de la gente, en la expansión y en el uso de las capacidades humanas. Es el indicador hoy en día más utilizado internacionalmente para comparar los niveles de vida de los diferentes países. El IDH mira a los seres humanos como agentes de cambio y no como beneficiarios pasivos de las políticas públicas. Adicionalmente, la incorporación de los derechos humanos como criterio orientador y evaluador de las políticas públicas impacta directamente en el goce y disfrute de los mismos por

140 Alfredo Sarmiento. Jorge Iván González. “Algunos aspectos conceptuales del índice de condiciones de vida”. Revista Coyuntura Social. Fedesarrollo. Bogotá.

141 El PNUD calcula el IDH para 177 países.

142 Amartya Sen. “Desarrollo y Libertad”. Editorial Planeta. Bogotá. 2000

143 Ver, A, Sen. Op.cit.

parte de sus titulares. Además, supera enfoques más limitados como el de necesidades básicas, cuyo principal interés es la provisión de bienes y servicios materiales a los grupos de población que sufren de alguna carencia básica.

El IDH es un índice compuesto que contiene tres variables: La esperanza de vida al nacer como indicador de longevidad; el logro educacional o nivel educativo medido por una combinación de la tasa de alfabetización de adultos (ponderada por 2/3) y la tasa bruta combinada de matrícula escolar, como promedio de las tasas de matrícula de los tres ciclos: primaria (básica), secundaria (media) y terciaria (diversificada), con una ponderación de 1/3 cada una; y el ingreso medio o PIB real per cápita (PPA en dólares<sup>144</sup>), que representa la capacidad de adquisición de bienes por parte de una persona<sup>145</sup>.

Con estos elementos, se pueden evaluar varios de los aspectos centrales de las políticas públicas en materia social. Los componentes de esperanza de vida y de logro educativo del IDH, reflejan las políticas de prevención en salud, las políticas para mejorar la convivencia y la seguridad ciudadana y las políticas orientadas a mejorar las capacidades de las personas.

Tal como enfatiza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo:

*"Las prácticas culturales que protegen la salud, los programas de prevención y atención en salud, los sistemas de sanidad y seguridad pública, y el saneamiento ambiental, inciden en la duración media de la vida, que se expresa a través de la esperanza de vida. Si la esperanza de vida aumenta hay una mejor calidad de vida"*<sup>146</sup>.

Por su parte,

*"la educación sintetiza varias dimensiones del desarrollo humano: como capital humano es una medida de la inversión que la sociedad hace en las personas; como factor de producción, a través de la creación y utilización de las innovaciones, es el principal motor del crecimiento económico; cuando logra alcanzar a una masa crítica de la población contribuye a una mejor definición de las instituciones y de las reglas de juego colectivas; y como aumento de las capacidades humanas permite que las personas accedan y disfruten de los bienes de la cultura universal."*<sup>147</sup>

El componente del ingreso medio<sup>148</sup> es un buen rasero para estimar las consecuencias de las políticas de generación de empleo o de capacidad de auto-sostenimiento de la población, constituyéndose en

*"una aproximación a la cantidad y diversidad de los bienes y servicios, valorados económicamente, que un país ofrece a sus asociados"*<sup>149</sup>.

144 PPA: Paridad en Poder Adquisitivo (en dólares de Estados Unidos). "Si se quiere utilizar el Pib per cápita como un indicador del desarrollo y del bienestar económicos, la conversión usando las tasas de cambio de mercado tiende a subvalorar el Pib de los países pobres en relación con el de los ricos. Para estos propósitos la conversión debe hacerse, no usando la tasa de cambio de mercado sino la tasa de cambio de Paridad de Poder adquisitivo. Por definición la TCPPA es la tasa que iguala lo que un dólar podría comprar en dos países con monedas diferentes" E. Lora. "Técnicas de medición Económica. Op. Cit.

145 Ver, PNUD. Informe de Desarrollo Humano año 2000.

146 PNUD. DNP. "Diez años de Desarrollo Humano en Colombia". Alfaomega Colombiana. Bogotá. 2004

147 Ibid.

148 "El PIB por persona es un promedio que no tiene la capacidad de informar sobre el nivel de concentración del ingreso. Así que para entender mejor su significado, es importante tener en cuenta la forma como se distribuye. Para lograr este propósito se "corrige" el PIB con el Gini, que mide la concentración del ingreso, y con índices de equidad de género. La conjunción del ingreso *per cápita* y la distribución del ingreso amplían una idea que desde el comienzo del siglo había propuesto Pigou. Si ambas medidas avanzan en el sentido positivo (aumenta el ingreso *per cápita* y mejora la distribución) la sociedad progresa en términos de bienestar. No obstante su sencillez, esta aproximación tiene un gran poder informativo. Durante los últimos años en Colombia se observa no sólo una caída del ingreso *per cápita*, sino también un empeoramiento de la distribución del ingreso. La conclusión es obvia: el bienestar de la población se ha deteriorado". "Diez años de Desarrollo Humano". Op. cit

149 Ibid.

De tal suerte que son indicadores muy sensibles a la intervención estatal, específicamente sobre los grupos más vulnerables y constituyen una adecuada radiografía del estado de avance de la satisfacción de algunos de los Desc más importantes.

Ahora bien, el IDH tiene unos límites, pues sólo refleja los resultados medios a nivel nacional en las esferas básicas. La metodología con la cual fue construido este indicador señala unos valores fijos, mínimos y máximos. Por ejemplo, en el caso de la esperanza de vida al nacer, éstos son de 25 y 85 años respectivamente. En el caso de la tasa de alfabetización de adultos (15 o más años de edad) está entre 0% y 100%; igual ocurre con la tasa bruta de matrícula combinada. El PIB per cápita se estableció entre 100 dólares y 40.000 dólares (PPA en dólares).

El cálculo del índice de ingreso es algo más complejo. El ingreso entra en el IDH en sustitución de todas las dimensiones del desarrollo humano que no se reflejan en una vida larga y saludable ni en los conocimientos, en suma, en reemplazo de un nivel de vida decoroso. El criterio básico del tratamiento del ingreso se basa en que el logro de un nivel respetable de desarrollo humano no requiere un ingreso ilimitado<sup>150</sup>.

En el caso colombiano, la información para calcular el índice proviene de la Encuesta Nacional de Hogares, que realiza el Dane. En 1993, se corrigió la medida del nivel de desarrollo y se introdujo de manera explícita la distribución de sus logros. En 1995, se integró el enfoque sobre la equidad de género a través del Índice de Desarrollo Relativo al Género, IDG; y en 1997 se introduce el Índice de Pobreza Humana, IPH, como una medida de la proporción de la población que ha sido excluida de los niveles mínimos de capacidades básicas y por tanto del avance del desarrollo<sup>151</sup>.

Metodológicamente, debe considerarse que desde 1994, el Dane utiliza un nuevo procedimiento de cuentas nacionales y que antes de 1996 en el país no se contaba con una encuesta de hogares que permitiera hacer estimaciones a nivel departamental. En 2001, se introdujo una modificación muy significativa en la encuesta de hogares, puesto que el Dane aumentó el tamaño de la muestra y la convirtió en una encuesta de carácter continuo, definiendo nuevas variables en relación con empleo e ingresos. Más recientemente, el Dane construyó la Gran Encuesta Integrada de Hogares.

*“La forma de comparar los resultados de la actual encuesta continua con las anteriores, aún sigue siendo motivo de discusión entre los expertos. Y por ello muchas veces no es posible determinar si las variaciones observadas se deben al cambio de metodología, o a transformaciones de la realidad socioeconómica”<sup>152</sup>.*

Según el Departamento Nacional de Planeación, el IDH para Colombia mejoró entre 1998 y 2001, para luego caer 0.006 puntos en 2002, de 0.779 a 0.773. El DNP atribuyó esta caída a un estimado más bajo en cobertura escolar, de 71 a 68 y a un estimado más bajo en PIB per capita (PPA USD), de 7.040 a 6.370.<sup>153</sup>

De acuerdo con las estimaciones de la misma fuente, el IDH para Colombia debería mejorar en el período que se iniciaba entonces, partiendo de la perspectiva de la recuperación del crecimiento económico, de los avances en cuanto a cobertura en educación y de una mayor expectativa de vida por el descenso que se presentó en la tasa de homicidio.

150 PNUD. Informe de desarrollo Humano. 2000. “Nota Técnica. Cálculo de los Índices” Allí se señala que el IDH es un promedio simple del índice de esperanza de vida, el índice de nivel educacional y el índice del PIB per cápita (PPA en dólares) ajustado, por lo que se calcula dividiendo por 3 la suma de esos tres índices. Esto se expresa en un valor numérico que va de 0 a 1, donde 1 es el mayor grado de desarrollo posible.

151 PNUD. DNP. “Diez años de Desarrollo Humano en Colombia”. Alfaomega Colombiana. Bogotá. 2004

152 Ibid.

153 DNP. “Evaluación de los indicadores de desarrollo social de Colombia. 1990- 2003”. Op.cit.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) hace una clasificación de 177 de los Estados miembros de las Naciones Unidas de acuerdo al índice de desarrollo humano. En la clasificación 2005-2006, publicada en el año 2007, identificó 70 países calificados como de desarrollo humano alto, en razón a que tenían IDH iguales o superiores a 0.800. Los cinco países que encabezan la lista, Islandia, Noruega, Canadá, Australia e Irlanda, ostentaban IDH iguales o superiores a 0.960.

Dentro de este grupo, se encontraban países latinoamericanos como Argentina, ubicado en el puesto 38 con un IDH de 0.869, Chile en el puesto 40 (0.867); Uruguay en el puesto 46 (0.852); Costa Rica, en el puesto 48 (0.846); Cuba en el puesto 51 (0.838); México, puesto 52 (0.829); Panamá en el puesto 62 (0.812) y Brasil, puesto 70 (0.800).

Colombia fue incluida entonces como perteneciente al grupo de los países catalogados por la ONU como de desarrollo humano medio y ocupó el puesto 75 con un IDH de 0.791, precedido de Venezuela con un IDH de 0.792. Hay que recordar que Colombia ocupaba en el año 2002 el puesto 73.

### IDH Países de desarrollo medio. 2005-2006

Clasificación según el IDH	Valor del Índice de desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)	"Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores)"	"Tasa bruta combinada en matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%)"	"PIB per cápita (PPA en US\$)"	Índice de Esperanza de vida	Índice de Educación	Índice del PIB	Clasificación según el PIB per cápita (PPA en US\$) menos clasificación según el IDH
	2005	2005	1995 2005	2005	2005				
54 Saint Kitts y Nevis	0,821	70	97,8	73,1	13,307	0,75	0,896	0,816	-4
55 Tonga	0,819	72,8	98,9	80,1	8,177	0,797	0,926	0,735	15
56 Jamahiriya Arabe Libia	0,818	73,4	84,2	94,1	10,335	0,806	0,875	0,774	4
57 Antigua and Barbuda	0,815	73,9	85,8		12,5	0,815	0,824	0,806	-4
58 Omán	0,814	75	81,4	67,1	15,602	0,833	0,766	0,843	-15
59 Trinidad y Tobago	0,814	69,2	98,4	64,9	14,603	0,737	0,872	0,832	-14
60 Rumania	0,813	71,9	97,3	76,8	9,06	0,782	0,905	0,752	3
61 Arabia Saudita	0,812	72,2	82,9	76	15,711	0,787	0,806	0,844	-19
62 Panamá	0,812	75,1	91,9	79,5	7,605	0,836	0,878	0,723	15
63 Malasia	0,811	73,7	88,7	74,3	10,882	0,811	0,839	0,783	-6
64 Belarús	0,804	68,7	99,6	88,7	7,918	0,728	0,956	0,73	8
65 Mauricio	0,804	72,4	84,3	75,3	12,715	0,79	0,813	0,809	-13
66 Bosnia y Herzegovina	0,803	74,5	96,7	69	7,032	0,825	0,874	0,71	17
67 Rusia, Federación de	0,802	65	99,4	88,9	10,845	0,667	0,956	0,782	-9
68 Albania	0,801	76,2	98,7	68,6	5,316	0,853	0,887	0,663	30
69 Macedonia (ERY)	0,801	73,8	96,1	70,1	7,2	0,814	0,875	0,714	11
70 Brasil	0,8	71,7	88,6	87,5	8,402	0,779	0,883	0,74	-3

Clasificación según el IDH	Valor del índice de desarrollo Humano (IDH)	Esperanza de vida al nacer (años)	"Tasa de alfabetización de adultos (% de personas de 15 años y mayores)"	"Tasa bruta combinada en matriculación en primaria, secundaria y terciaria (%)"	"PIB per cápita (PPA en US\$)"	Índice de Esperanza de vida	Índice de Educación	Índice del PIB	Clasificación según el PIB per cápita (PPA en US\$) menos clasificación según el IDH	
	2005	2005	1995 2005	2005	2005					
<b>DESARROLLO HUMANO MEDIO</b>										
71	Dominica	0,798	76,6	88	81	6,393	0,844	0,694	0,694	19
72	Santa Lucía	0,795	73,1	94,8	74,8	6,707	0,802	0,72	0,702	15
73	Kazajstán	0,794	65,9	99,5	93,8	7,857	0,682	0,728	0,728	1
74	Venezuela	0,792	73,2	93	75,5	6,632	0,804	0,7	0,7	14
75	Colombia	0,791	72,3	92,8	75,1	7,304	0,788	0,716	0,716	4
76	Ucrania	0,788	67,7	99,4	86,5	6,848	0,711	0,705	0,705	9
77	Samoe	0,785	70,8	98,6	73,7	6,17	0,763	0,688	0,688	14
78	Tailandia	0,781	69,6	92,6	71,2	8,677	0,743	0,745	0,745	-13
79	República Dominicana	0,779	71,5	87	74,1	8,217	0,776	0,736	0,736	-10

Fuente: Naciones Unidas. Seguimiento del desarrollo humano. Ampliar las opciones de la gente. 2005-2006

En la evaluación del año siguiente (2006-2007), editada en 2008 por la ONU, Colombia sigue entre los países de desarrollo humano medio, pero pierde 5 posiciones y ocupa el puesto 80 con un IDH de 0.787, precedido de Perú, puesto 79 (0.788), que ganó 8 posiciones. Mientras tanto Ecuador, ubicado ahora en el puesto 72 y habiendo ganado 17 posiciones (IDH 0.807) y Venezuela en el puesto 61 (IDH 0.826), después de ganar 13 posiciones, ingresaron al grupo de países de desarrollo humano alto.

### IDH. Países de desarrollo medio 2007-2008

Posición		País	IDH en 2006 (publicado en 2008)
Dato de 2006 (publicado en 2008)	Cambio comparado a datos de 2005 (publicados en 2007)		
76	▲(13)	Turquía	▲0,798
77	▼(6)	Dominica	▼0,797
78	▲(10)	Líbano	▲0,796
79	▲(8)	Perú	▲0,788
80	▼(5)	Colombia	▼0,787
81	▼(3)	Tailandia	▲0,786

Fuente: PNUD. Informe de desarrollo Humano. 2007- 2008

Gracias al importante estudio “Diez años de Desarrollo Humano en Colombia” realizado por el PNUD y el DNP, se puede establecer la evolución que tuvo el IDH en el país en la década de los años noventa y examinarlo en cada uno de sus componentes, lo que permite inferir tendencias respecto de la realidad de tres de los Desc de importancia más decisiva en la calidad de vida de la población, como son la salud, la educación y el empleo.

A comienzos de los noventa, el IDH superaba ligeramente los 0.7. Para 2001, el IDH crece en 0.06, llegando a 0.771; tanto al comienzo del período, como en el último momento de esta estimación el componente de logro educativo es el de mayor contribución.

*“En los once años considerados por el informe del PNUD, el desarrollo humano aumenta en un 8,5% pero de manera discontinua. En la primera etapa, entre 1990 y 1993, hubo un aumento continuo, pero menos pronunciado que el del período 1993–1997. Este crecimiento de 4%, se debió al comportamiento del PIB por persona, que explica el 62% del incremento del IDH. En efecto, la población aumentó en cerca del 6%, pero el PIB por persona, en dólares corrientes, lo hizo en 46% (US\$ 1.190 a US\$ 1.738). La esperanza de vida aporta un 22% al crecimiento del IDH y el logro educativo el 16%.*

*En el segundo período, 1993-1997, hubo una aceleración en el crecimiento del IDH (5%). Durante estos años, comienzan a tomar forma los cambios institucionales derivados de la Nueva Constitución.*

### Colombia. Evolución del IDH por componente 1990-2001

Años	Esperanza de vida (años)	Población analfabeta %	Escolaridad combinada tasa	Índice de logro educativo	Índice de esperanza de vida	Índice de PIB ajustado	Índice de desarrollo humano
1990	67,8	10,8	0,594	0,793	0,714	0,625	0,711
1991	68,1	10,5	0,602	0,797	0,719	0,668	0,728
1992	68,6	10,2	0,608	0,801	0,726	0,668	0,732
1993	69,0	9,9	0,617	0,806	0,733	0,677	0,739
1994	69,4	9,4	0,645	0,819	0,740	0,702	0,754
1996	70,2	8,9	0,701	0,841	0,753	0,731	0,775
1997	70,7	8,6	0,720	0,849	0,762	0,717	0,776
1998	71,0	8,6	0,712	0,847	0,766	0,699	0,771
1999	71,3	8,3	0,700	0,845	0,771	0,662	0,759
2000	71,6	8,0	0,673	0,838	0,776	0,679	0,764
2001	71,9	7,5	0,682	0,844	0,781	0,688	0,771

Fuente: Cálculos PNDH a partir de DANE, Censos de población, encuesta nacional de hogares y cuentas nacionales

*La ley 60 de 1993 reformó a fondo el marco de competencias y los modos de financiación de la educación. Estos cambios se reflejaron en un notable aumento de la matrícula en secundaria; es así como el índice de logro educativo explica el 39% del incremento del IDH. El PIB, que tuvo un crecimiento de 6%, da cuenta de un 35% del cambio total. Mientras que la población crece en un 7%, el PIB por persona aumenta en 35% en dólares corrientes, pasando de US\$ 1.738 a US\$ 2.351.*

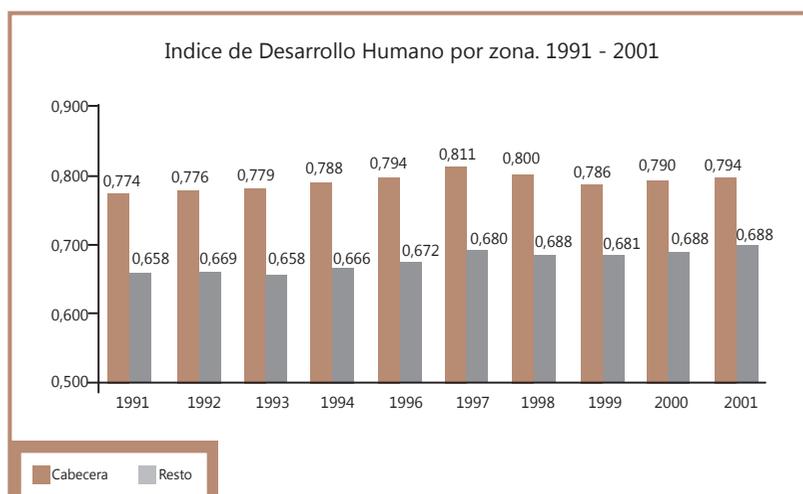
En el tercer período, 1997-2000, no se observa una tendencia uniforme de crecimiento o descenso. Existen fluctuaciones en uno u otro sentido. Entre 1997 y 1999, el IDH desciende en cerca de dos puntos, alcanzando niveles similares a 1994. Entre 1999 y 2000 hay una recuperación de 0.5, sin que el IDH logre volver a los niveles de 1996. El balance global muestra una caída de 1.6%. Si se hubiera considerado únicamente el PIB, la disminución hubiera sido mayor, ya que el comportamiento del mismo explica 105% de la disminución total del IDH. El PIB per cápita en dólares disminuye continuamente durante todo el período, pasando de US\$ 2.351 a US\$ 1.799. Debe observarse que este valor es inferior al PIB per cápita de 1994. El aumento de la esperanza de vida contrarresta parte del efecto negativo del PIB y de la caída en el índice de logro educativo.

Finalmente, entre 2000 y 2001 hubo una recuperación del 1%, que se explica principalmente por el incremento del PIB (0.43) y del logro educativo (0.30). Es bueno recordar, sin embargo, que la comparación debe tener en cuenta el importante cambio en la metodología de las encuestas de hogares, que son la base de información del índice de logro educativo. El índice de logro educativo, se incrementa en forma importante entre 1994 y 1997, y se convierte en el factor que tiene mayor incidencia en el aumento del IDH<sup>154</sup>.

El mismo estudio realiza las diferencias en desarrollo humano entre las zonas urbana y rural. Es así como el valor del IDH para la zona rural sólo creció en el período mencionado en 0.04 puntos, para situarse por debajo de 0.7 en el año 2001. Aunque su incremento es superior a los 0.02 de las cabeceras en el período 1991-2001, en este último año, aún se mantiene por debajo del IDH de 1990 del país en su conjunto. Es decir, que en materia de desarrollo humano, las zonas rurales apenas alcanzan estándares que fueron conseguidos en las zonas urbanas hace 10 años.

Esto equivale en el contexto internacional a una diferencia de cerca de 60 puestos, pues

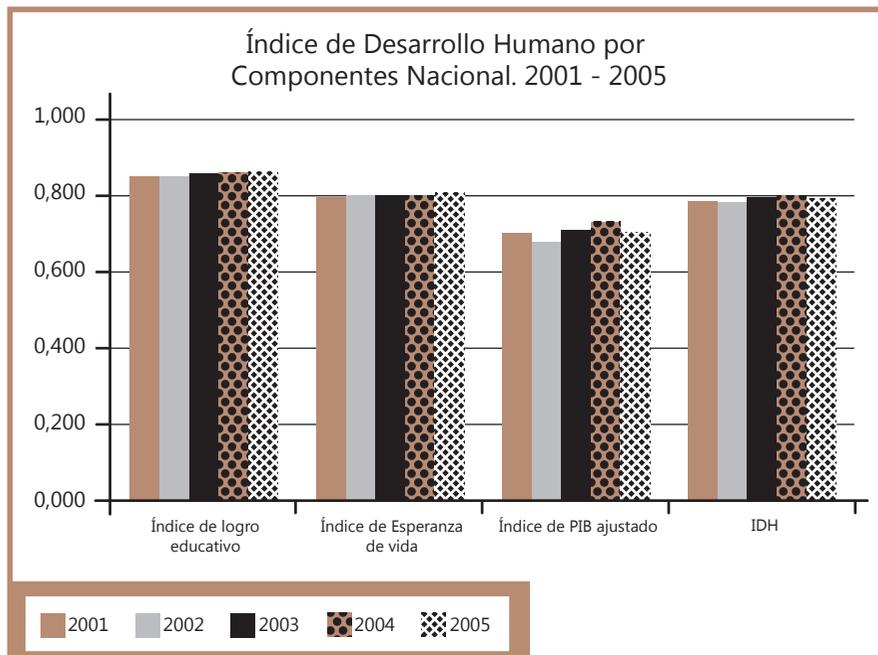
*“mientras en la zona urbana, el país ha alcanzado niveles cercanos a los que el PNUD clasifica como de alto desarrollo humano desde 1998, con valores similares a los de países como Costa Rica (que ocupó el puesto 48 en el ordenamiento mundial en el año 2000), en la zona rural el país tiene un desarrollo humano medio, más cercano al de la República de El Salvador (que en 2000 ocupó el puesto 104 entre los países considerados)”<sup>155</sup>.*



Fuente: Cálculos PNDH a partir de estadísticas DANE

154 PNUD. DNP. "Diez años de Desarrollo Humano en Colombia". Op.cit.

155 PNUD. DNP. "Diez años de Desarrollo Humano en Colombia". Op.cit.



Fuente: Cálculos PNDH, a partir de estadísticas DANE

Las tendencias descritas en la última década del siglo XX en materia de desarrollo humano se mantienen sin cambios sustanciales en lo que va corrido del nuevo siglo.

Es así como se presenta un crecimiento consolidado nacional de 0.013 puntos del IDH, comparando los resultados del año 2001 con los de 2005, explicado por el crecimiento en logro educativo de 0.840 a 0.856 y en el índice de esperanza de vida de 0.017 puntos. Muy poco aportó el poco avance del PIB per cápita ajustado, indicando que en el estancamiento de los ingresos medios de los colombianos radica uno de los problemas fundamentales de desigualdad y de desarrollo.

### Índice de Desarrollo Humano por componentes Nacional. 2001-2005

Componentes	2001	2002	2003	2004	2005
Índice de Logro Educativo	0,840	0,840	0,850	0,850	0,856
Índice de Esperanza de Vida	0,780	0,790	0,790	0,790	0,797
Índice de PIB ajustado	0,690	0,670	0,700	0,720	0,695
IDH	0,770	0,770	0,780	0,790	0,783

Fuentes: Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humano. DDS-DNP con base en ECH- Dane

Además, la dinámica departamental mostró pequeños avances, de una centésima en el IDH, en casi todos los departamentos, incluyendo Bogotá. Antioquia, Boyacá, Caldas, Cundinamarca, Guajira, y los Santanderes crecieron dos centésimas, en tanto que Cesar, Huila y Quindío superaron un poco este incremento. Caquetá y Valle no registraron movimientos en el índice, mientras que Chocó perdió una centésima en su ya deplorable IDH de 0.67, a una distancia de 0.16 de Bogotá que sigue exhibiendo el mejor IDH con 0.83. De esta manera, la capital tiene un IDH equivalente al de países de desarrollo humano alto como México o Cuba (puestos 52 y 51 en el escalafón mundial de IDH), mientras que Chocó tiene IDH equivalente al de Sudáfrica y Tayikistán, que ocupan los lugares 121 y 122 del escalafón, muy cerca del límite de los países de desarrollo humano bajo.

Estas dos entidades territoriales que se encuentran en los extremos del desarrollo humano en el país, sirven para entender como aportan los diferentes componentes en la configuración del indicador de desarrollo humano. En Bogotá, crecieron el índice de logro educativo y el de esperanza de vida (ambos crecieron en el período de análisis 2001-2005 en 0.02), en cambio el índice de PIB ajustado creció sólo en la mitad de esta proporción. El Chocó perdió 0.04 de su logro educativo, ganó 0.02 en esperanza de vida y su ingreso medio se estancó en el muy precario 0.54.

*El problema del ingreso medio es tanto más crítico para todo el país por cuanto el indicador que lo mide (PIB per cápita) sufre un ajuste por desigualdad mediante la aplicación de una metodología introducida por el PNUD en su Informe de 1993. Este ejercicio de corrección pone de presente la importancia de la distribución en el desarrollo humano, ya que la desigualdad en la distribución de los ingresos tiene un impacto negativo significativo sobre el IDH.*

**IDH por componentes  
Nacional y departamental. 2001-2005**

Departamento	Índice de Logro Educativo					Índice de Esperanza de Vida					Índice de PIB ajustado					IDH				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
Nacional	0,84	0,84	0,85	0,85	0,86	0,78	0,79	0,79	0,79	0,80	0,69	0,67	0,70	0,72	0,70	0,77	0,77	0,78	0,79	0,78
Antioquia	0,85	0,85	0,86	0,84	0,85	0,75	0,76	0,78	0,78	0,79	0,71	0,70	0,72	0,74	0,73	0,77	0,77	0,79	0,79	0,79
Atlántico	0,86	0,86	0,86	0,87	0,87	0,80	0,80	0,81	0,81	0,81	0,67	0,65	0,68	0,69	0,67	0,78	0,80	0,78	0,79	0,79
Bogotá	0,89	0,90	0,90	0,91	0,91	0,80	0,80	0,81	0,82	0,82	0,76	0,74	0,77	0,77	0,75	0,82	0,81	0,83	0,83	0,83
Bolívar	0,83	0,81	0,83	0,84	0,84	0,81	0,81	0,81	0,82	0,82	0,63	0,61	0,64	0,68	0,66	0,76	0,75	0,76	0,78	0,77
Boyacá	0,82	0,87	0,87	0,83	0,84	0,76	0,76	0,77	0,77	0,77	0,64	0,62	0,65	0,68	0,67	0,74	0,75	0,76	0,76	0,76
Caldas	0,83	0,84	0,85	0,84	0,85	0,77	0,77	0,78	0,79	0,79	0,65	0,64	0,66	0,70	0,68	0,75	0,75	0,77	0,78	0,77
Caquetá	0,84	0,88	0,84	0,83	0,83	0,73	0,74	0,75	0,75	0,76	0,63	0,61	0,64	0,63	0,61	0,73	0,74	0,74	0,74	0,73
Cauca	0,84	0,84	0,84	0,80	0,83	0,74	0,75	0,75	0,75	0,75	0,56	0,54	0,57	0,62	0,61	0,71	0,71	0,72	0,73	0,73
Cesar	0,78	0,80	0,77	0,80	0,82	0,76	0,77	0,78	0,78	0,79	0,63	0,61	0,63	0,68	0,67	0,72	0,73	0,73	0,75	0,76
Córdoba	0,79	0,77	0,80	0,79	0,80	0,81	0,81	0,81	0,81	0,81	0,63	0,61	0,64	0,67	0,65	0,74	0,73	0,75	0,75	0,75
Cundinamarca	0,85	0,84	0,87	0,85	0,87	0,77	0,78	0,78	0,78	0,78	0,69	0,67	0,70	0,73	0,70	0,77	0,76	0,78	0,79	0,79
Chocó	0,80	0,81	0,79	0,77	0,76	0,69	0,70	0,71	0,71	0,71	0,54	0,53	0,56	0,57	0,54	0,68	0,68	0,68	0,68	0,67
Huila	0,81	0,83	0,85	0,85	0,85	0,77	0,78	0,79	0,79	0,79	0,64	0,62	0,65	0,69	0,67	0,74	0,74	0,76	0,78	0,77

Departamento	Índice de Logro Educativo					Índice de Esperanza de Vida					Índice de PIB ajustado					IDH				
	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005	2001	2002	2003	2004	2005
La Guajira	0,79	0,78	0,78	0,82	0,81	0,80	0,80	0,81	0,81	0,82	0,69	0,67	0,70	0,70	0,71	0,76	0,75	0,76	0,78	0,78
Magdalena	0,81	0,79	0,81	0,83	0,82	0,79	0,80	0,80	0,80	0,80	0,59	0,57	0,60	0,61	0,59	0,73	0,72	0,74	0,75	0,74
Meta	0,85	0,84	0,86	0,84	0,86	0,71	0,71	0,72	0,72	0,72	0,71	0,69	0,71	0,74	0,71	0,75	0,74	0,76	0,77	0,76
Nariño	0,82	0,81	0,81	0,82	0,83	0,75	0,75	0,76	0,76	0,76	0,55	0,53	0,56	0,60	0,58	0,71	0,70	0,71	0,73	0,72
N. Santander	0,82	0,80	0,81	0,83	0,83	0,76	0,77	0,77	0,77	0,78	0,59	0,57	0,60	0,63	0,60	0,72	0,71	0,73	0,75	0,74
Quindío	0,79	0,82	0,85	0,86	0,88	0,75	0,76	0,77	0,78	0,78	0,65	0,63	0,66	0,66	0,63	0,73	0,74	0,76	0,77	0,76
Risaralda	0,84	0,83	0,84	0,85	0,86	0,78	0,78	0,80	0,80	0,81	0,66	0,64	0,66	0,67	0,65	0,76	0,75	0,77	0,77	0,77
Santander	0,84	0,86	0,84	0,84	0,86	0,78	0,78	0,79	0,79	0,79	0,72	0,70	0,73	0,76	0,74	0,78	0,78	0,79	0,80	0,80
Sucre	0,79	0,77	0,79	0,81	0,81	0,82	0,82	0,82	0,82	0,82	0,56	0,55	0,57	0,57	0,55	0,72	0,71	0,73	0,73	0,73
Tolima	0,81	0,82	0,84	0,82	0,84	0,76	0,77	0,78	0,78	0,78	0,68	0,67	0,70	0,70	0,67	0,75	0,75	0,77	0,77	0,76
Valle	0,87	0,86	0,88	0,87	0,87	0,77	0,78	0,79	0,79	0,79	0,72	0,70	0,73	0,74	0,72	0,79	0,78	0,80	0,80	0,79

Fuente: Cálculos Programa Nacional de Desarrollo Humanos, DDS - DNP con base en PPA: World development indicators database. World Bank September 2004 Población y esperanza de vida: DNP-DDS-GCV Alfabetismo y escolaridad combinada: ECH-2005. Cálculo PNDH-DNP

Tasa de cambio: Tasa de cambio nominal fin de año, balanza de pagos de Colombia-supuestos generales (DEE-DNP)

PIB: Balanza de pagos de Colombia-supuestos generales (DEE-DNP)

Participación porcentual del PIB departamental, a precios constantes de 1994, año 2003.

A manera de ejemplo, vale la pena mencionar la siguiente observación recogida en el informe de las Naciones Unidas y la Cepal sobre la marcha de los Objetivos del Milenio en el año 2004:

*“En los últimos 14 años, el índice de desigualdad de Gini ha aumentado en el país, pasando de 0.544 en 1996 a 0.563 en 2003. Cuando se realiza la corrección por distribución de ingresos, el IDH se reduce en cerca de 13 puntos, es decir, un retroceso de más de 15 años. El Desarrollo Humano aumentaría alrededor de 2% por año, si la desigualdad se disminuyera en un 10%”<sup>156</sup>.*

### 3.6.7. Índice de Desarrollo de Género (IDG)

Como un avance del IDH, se ha incorporado el Indicador de Desarrollo de Género, IDG, que mide el logro en las mismas dimensiones y con las mismas variables que el IDH, pero que permite discriminar las desigualdades en materia de logro entre mujeres y hombres.

Mientras mayor sea la disparidad de género en cuanto al desarrollo humano básico, menor es el IDG de un país en comparación con su IDH; de tal manera que el IDG es el IDH al que se le descuenta el efecto de la desigualdad de género. Lo anterior permite observar otras dimensiones del desarrollo y entonces la esperanza de vida reflejará no sólo las condiciones de salud sino que, especialmente en el caso colombiano, muestra la situación imperante de violencia y como se ve afectada la población de uno u otro sexo, o el avance en la condición de la mujer, como resultado de las mejoras en la educación.

El informe de Desarrollo Humano señala que los resultados encontrados para Colombia muestran un avance hacia la equidad entre hombre y mujer en el período de análisis, con logros en las variables básicas que componen el indicador de Desarrollo Humano. Si se observa el mapa de “índice de equidad de género 2008” se observa que Colombia es considerada uno de los dos países en toda América Latina que ha conseguido más equidad de género.

En 1985, la diferencia en la condición de los sexos era sumamente grande en perjuicio de las mujeres. Hacia 1995, la disparidad se habría reducido considerablemente, pero aún estaba lejos de lograrse la igualdad deseada. En la segunda parte de la década de los noventa, la mujer siguió ganando espacio de tal forma que en los años recientes no se registran brechas en materia de alfabetismo; incluso entre 1994 y 1998 la mujer logra unas tasas de matrícula superior a las de los hombres; sin embargo, la caída en matrícula de finales de los noventa las afecta en mayor medida.

Analizando la información sistematizada que está disponible en esta materia, se puede afirmar que los ingresos son la principal fuente de desigualdad de género en el país.

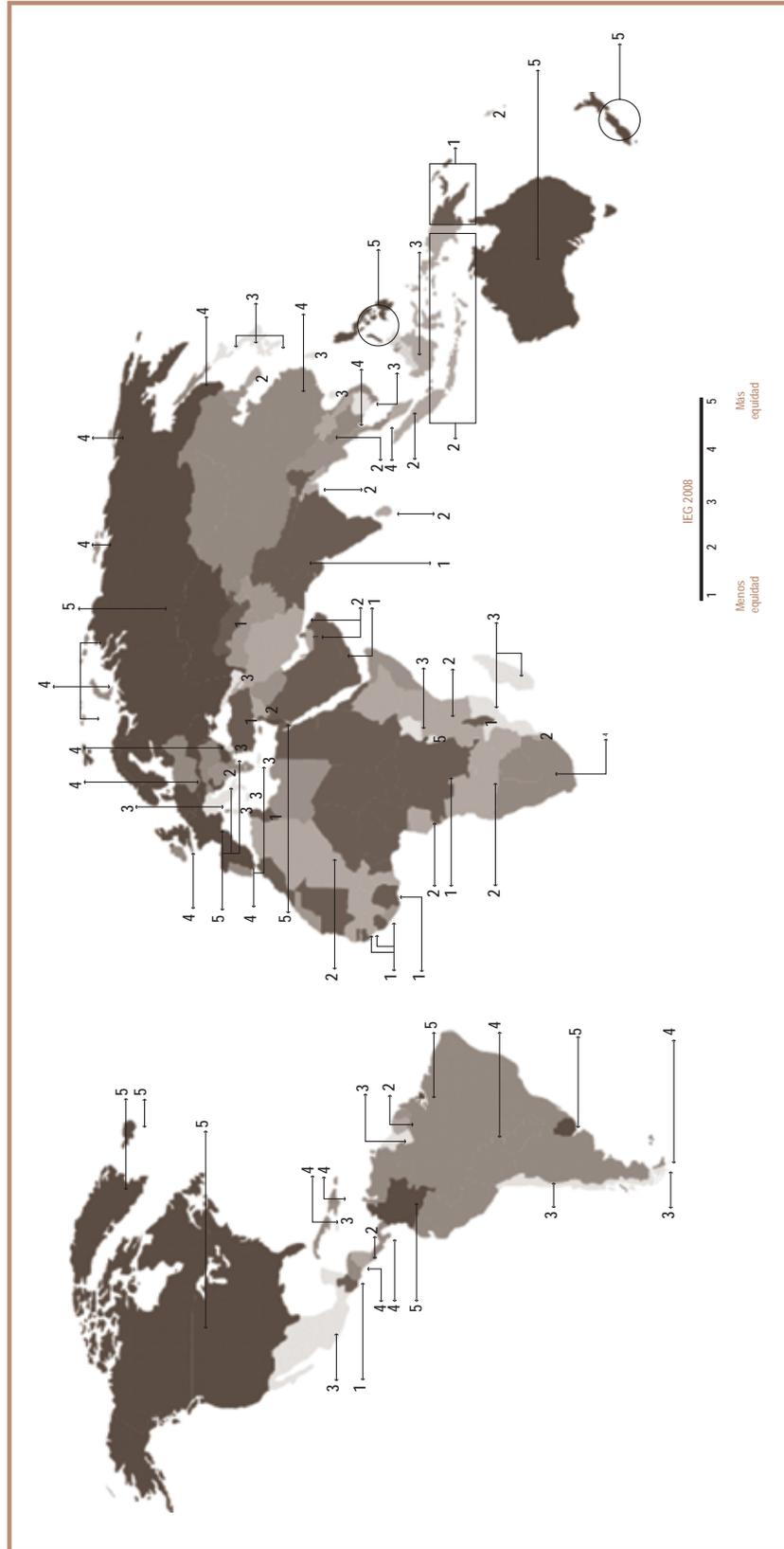
*“Las diferencias venían descendiendo en forma continua desde comienzos de la década. La crisis, sin embargo, las amplía nuevamente, y las mujeres empiezan el nuevo siglo con unos ingresos 20% menores a los de los hombres, porcentaje igual al de 1995”<sup>157</sup>.*

Sin embargo, fueron los adelantos en la variable educativa los de mayor impacto en el progreso en la condición de la mujer durante la última década del siglo pasado. La población femenina logra superar el rezago con respecto al hombre en la tasa de alfabetización de la población adulta.

156 Ver, Sistema de Naciones Unidas y Cepal, ACCI, GTZ. “Las Regiones Colombianas Frente a los Objetivos del Milenio. Bogotá. 2004.

157 PNUD; DNP. “Diez años de Desarrollo Humano en Colombia”. Op. Cit.

## Índice de equidad de género 2008 Las deudas del siglo XX y las verguenzas del XXI



Fuente: Social Watch. "El progreso hacia las metas". 2008.

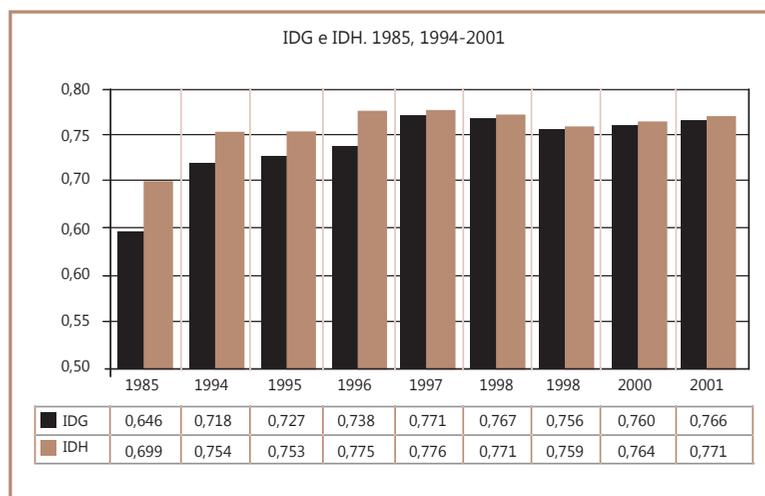
### Colombia. Índice de Desarrollo Relativo al Género. 1985, 1994-2001

Departamento	Esperanza de vida al nacer		Tasa de analfabetismo		tasa matrícula combinada		Índice de PIB per cápita		IDG	IDH
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer		
1985	63,9	71,0	12,0	12,8	52,5	51,5	1,47	0,517	0,646	0,699
1994	65,2	73,4	9,4	9,4	63,1	64,9	0,723	0,598	0,718	0,754
1995	65,8	73,6	8,9	8,9	64,2	66,0	0,732	0,613	0,727	0,753
1996	66,5	74,0	8,8	8,7	66,7	69,1	0,742	0,625	0,738	0,775
1997	67,3	74,3	8,7	8,5	72,2	72,0	0,766	0,650	0,771	0,776
1998	67,6	74,5	8,8	8,5	70,2	72,1	0,746	0,638	0,767	0,771
1999	68,0	74,7	8,7	8,5	70,2	69,8	0,701	0,612	0,756	0,759
2000	68,4	74,9	8,0	8,1	67,8	66,8	0,725	0,617	0,760	0,764
2001	68,8	75,1	7,5	7,5	68,1	68,3	0,738	0,619	0,766	0,771

Fuente: Cálculos PNDH a partir de DANE, censos, encuesta de hogares. Cuentas nacionales y DNP/DDS/GCV, proyecciones de población

La tasa de matrícula combinada, el otro indicador en materia educativa, muestra también notables avances para las mujeres. Es así como en 1998 una mayor proporción de mujeres que de hombres asistía a establecimientos educativos. Sin embargo, la recesión golpeó más a la población femenina: entre 1998 y 2000, por ejemplo, ésta perdió más de 5 puntos porcentuales en la tasa de matrícula. A partir de 2001, comienza una lenta recuperación.

Los avances en la equidad de género se hacen evidentes, cuando se observa la aminoración en los resultados del IDH comparado con el IDG. Es así como en 1985 existía una distancia muy marcada, definida principalmente por las desigualdades en el componente de ingreso. Las diferencias entre IDG e IDH se redujeron sustancialmente hacia 1994 y en 2001 los dos índices se habían prácticamente emparejado.



Fuente: Cálculos PNDH a partir de estadísticas DANE

Esta situación de reducción de la asimetría de género es ilustrada por el Informe de Desarrollo Humano de 2001:

*“Hoy día, la mujer colombiana puede esperar vivir 6.3 años más que los hombres; tiene tasas de alfabetismo y escolarización en los tres niveles educativos iguales a las de los hombres. Las diferencias subsisten por el lado de los ingresos, pues hoy su participación está 19% por debajo de la de los hombres. La igualdad educativa alcanzada permite hacer previsiones positivas sobre el logro de la equidad en el indicador de ingresos en la próxima década”<sup>158</sup>.*

### 3.6.8. El índice de pobreza humana

Las Naciones Unidas, bajo la inspiración de Amartya Sen, han construido también el Indicador de Pobreza Humana, IPH, para tasar la privación en términos de desarrollo humano. Así, mientras

*“el IDH mide el progreso general de un país en cuanto a lograr el desarrollo humano, el IPH refleja la distribución del progreso y mide el retraso de privación que sigue existiendo”<sup>159</sup>.*

Se ha desarrollado un IPH para los países en desarrollo como Colombia (IPH1) y otro para los países industrializados o con mayor desarrollo, teniendo en cuenta que la pobreza, en cuanto a su dimensión e intensidad, varía conforme a las condiciones sociales y económicas - e incluso culturales - de una sociedad.

En este estudio, se hará referencia al IPH-1, que utiliza variables similares a las del IDH, que en este caso son: en el componente de esperanza de vida, el porcentaje de personas que se estima morirá antes de los 40 años de edad; en el nivel educativo, el porcentaje de adultos analfabetos y en cuanto al nivel de vida, la privación de aprovisionamiento económico general – público y privado – reflejado por el porcentaje de la población sin acceso a servicios de salud y agua potable y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente.

### Índice de pobreza humana en Colombia, 1990-1995, 1997 y 1999

	1990-1995	1997	1999
Defunciones de menores de 40 años	10,9	9,9	11,5
Analfabetas de 15 años y más	9,9	8,6	8,3
Condiciones de vida	15,9	13,5	11,3
Población sin acueducto	20,3	16,7	14,0
Población sin servicios de salud*	19,1	15,5	13,3
Desnutrición global menores de 5 años	8,4	8,4	6,7
Índice de pobreza humana	12,8	11,1	10,6

Fuente: PNUD/DNP/ Misión social, desarrollo humano Colombia 2000

158 PNUD; DNP. “Diez años de Desarrollo Humano en Colombia”. Op. Cit.

159 PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2000. Op.cit

En Colombia, se ha presentado una reducción lenta y gradual de la pobreza humana en la última década. Es así como el IPH pasó del 12.8%, calculado para el período 1990-1995, al 8.2% en el año 2001. La población sin acueducto disminuyó en más de un 10%, puesto que a finales de la década, el 9% de la población no contaba con acceso a ese servicio frente a 20% a comienzos de la misma. Además, la población sin servicio de salud pasó del 19.1% en 1990, al 13.3% en 1999 y el porcentaje de niños menores de 5 años con desnutrición, que se había mantenido estable hasta 1997, registró también una reducción de casi dos puntos al terminar el milenio.

Puede inferirse entonces que en la década pasada, se presentó una reducción en el índice de pobreza humana, atribuido principalmente a las variables intervenidas más directamente por las políticas públicas de aprovisionamiento y servicios.

En el texto "Las Regiones frente a los Objetivos del Milenio", se anota en lo que se refiere al IPH que:

*"Los avances se han dado en las condiciones de acceso a los servicios de salud, como resultado de los cambios institucionales introducidos en el sector. La tasa de analfabetismo para mayores de 15 años, desciende levemente durante los años noventa, con un aporte un tanto mayor en el cambio en el indicador de la zona urbana respecto de la rural.*

*Probablemente como resultado de las condiciones de violencia que se viven en el país y que afectan a la población joven y a los hombres en particular, el indicador de longevidad evoluciona negativamente. Entre 1997 y 1999, el porcentaje de defunciones de menores de 40 años se incrementa en 1.6 puntos porcentuales, superando la tasa alcanzada en la primera mitad del decenio de los noventa"<sup>160</sup>.*

Debe observarse que las variables de calidad de vida utilizadas para el cálculo del IPH mejoraron durante esa década, y, lo que es más decisivo, este indicador no incluye el PIB *per cápita*, cuya caída es la variable de mayor impacto en el comportamiento negativo en Colombia del Índice de Desarrollo Humano durante ese período.

Ahora bien, en el primer quinquenio del siglo XXI se han dado condiciones que se reflejan en la pérdida de posiciones en el escalafón del IPH-1 para países en desarrollo. Se debe anotar que Colombia ocupó el lugar 18 en 2003 entre 103 países y en 2005, se ubicó en el lugar 20 de esa misma clasificación. Esta muestra de países en vías de desarrollo, que clasifica el grado de riqueza material y social está encabezada por Chile y Uruguay y tiene a 13 países latinoamericanos y del Caribe dentro de los primeros países.

---

160 PNUD; DNP; PNDH. "Las Regiones frente a los Objetivos del Milenio". Bogotá. 2004



## 4

### **Los Desc y la orientación de las políticas públicas**

Como se ha recalcado en este estudio, es una obligación constitucional del Estado avanzar hacia la plena efectividad de los Desc, que se deriva de los compromisos éticos y políticos de todo Estado democrático moderno, de la arquitectura jurídica de la cual se ha dotado nuestro régimen de libertades y de los deberes derivados de los pactos internacionales suscritos por Colombia.

La situación de pobreza e inequidad que subsisten en el país, pese a los avances que se han conseguido, continúan siendo una amenaza y un obstáculo para la plena realización de los derechos; de ahí que las políticas públicas con enfoque de derechos humanos sean decisivas para combatir el flagelo de la pobreza y promover una distribución más equitativa de la riqueza. Esta perspectiva hace parte además de la construcción democrática y de legitimidad, pues la prevención de los desastres sociales y humanos que se derivan de una pobreza extrema, hace relevante la vigencia de los derechos sociales. Se hace indispensable entonces que la orientación de las estrategias del Estado y la sociedad para enfrentar la pobreza estén fundadas en una política general de realización de los derechos sociales y se desarrolle en el marco de la vigencia de los derechos civiles y políticos.

En ese sentido, es necesario definir visiones y metodologías que propicien un lenguaje comúnmente aceptado por la sociedad para evaluar los adelantos o retrocesos en materia Desc, considerando que se debe procurar una mejora constante en su satisfacción.

El Estado tiene la responsabilidad de asegurar una oferta suficiente de oportunidades económicas, como el empleo y el acceso a la propiedad, que les permitan a los ciudadanos en primer término superar la carencia en el acceso a bienes y servicios básicos para su bienestar. Así mismo, el Estado ha sido concebido como garante para que haya igualdad de oportunidades en el acceso a los servicios básicos y a la cultura, esto es las oportunidades sociales indispensables para el progreso individual y colectivo que materializan los derechos de las personas.

Se conjuga esta labor estatal con la permanente oferta de seguridad ciudadana ante las catástrofes ocasionadas por la naturaleza, las crisis económicas o los conflictos, especialmente para aquellos grupos particularmente débiles o vulnerables. Todo ello es parte constitutiva, en una sociedad moderna, de una persistente construcción de confianza, solidaridad y convivencia, que son el fundamento del capital social del cual se dispone para el crecimiento económico de una nación y la consolidación de su soberanía.

Es una acción de carácter integral en la que las múltiples dimensiones que constituyen el desarrollo y el bien común, están directamente relacionadas con los derechos sociales. Por eso, es factible configurar formas de evaluación y seguimiento de los avances o retrocesos en el bienestar de la población de un país, a través de la observación del acceso a los bienes y servicios que garanticen los Desc.

Las Naciones Unidas, con ocasión del comienzo del tercer milenio, propusieron que el siglo XXI debería ser el siglo de la difusión de las libertades y derechos humanos en todo el mundo.

*"Todas las personas tienen derecho a gozar de siete libertades, a saber, a no ser discriminadas, a no vivir en la indigencia, al desarrollo personal, a estar libres de amenazas a su seguridad personal, a la participación, a no ser objeto de injusticias y a tener un trabajo productivo. Cada una de esas libertades requiere una visión digna del esfuerzo colectivo de todas las naciones del mundo. Y la universalidad de los derechos humanos proporciona los fundamentos de esta visión mundial.*

*Los derechos económicos son tan importantes como los derechos políticos, aunque las estrategias e instrumentos para fomentarlos puedan diferir sustancialmente. El propósito supremo del crecimiento económico mundial es proporcionar a las personas la dignidad de verse libres de la indigencia, aspecto destacado por la perspectiva de desarrollo humano"<sup>161</sup>.*

Existe un elemento decisivo para cumplir con estos propósitos: la acción estatal a través de planes concertados y de estrategias persistentes, financiadas mediante la estructuración de instrumentos eficaces de política social. Uno de esos instrumentos es el establecimiento de prioridades en los presupuestos nacionales y en los de las entidades territoriales. La cooperación internacional es un complemento en esta dirección.

Colombia se ha sumado a iniciativas de la comunidad internacional como "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio"<sup>162</sup> o la llamada "propuesta 20/20" a través de la cual países en desarrollo se han comprometido a asignar el 20% de su presupuesto al cubrimiento de los servicios sociales básicos<sup>163</sup>.

La noción de progresividad que está consignada en el Pidesc, es orientadora del camino a seguir en la satisfacción de los Desc, pues de ella se desprende la obligación de utilizar "el máximo de los recursos de que disponga" el Estado.

Son varios los tipos de esfuerzos susceptibles de evaluación empírica, que el Estado ha de emprender para avanzar en esta dirección. Para ello, se requiere, entre otras medidas, conseguir la máxima eficiencia en la relación entre el costo y el impacto de los programas que se adelantan en procura de una mejora sustantiva de los Desc. Cada una de las estrategias que se definan puede ser monitoreada a través de indicadores de resultados, ligados a las prioridades del desarrollo humano fijadas por el país.

El Pidesc además señala a los Estados firmantes el compromiso de justificar el eventual retroceso en la realización de uno o más Desc incorporados en el Pacto<sup>164</sup>. Por supuesto, puede haber desmejoras derivadas de fenómenos económicos o sociales, que no se derivan de la responsabilidad directa de los gobiernos, tales como crisis bruscas de la economía mundial, o catástrofes naturales. Pero ante

161 PNUD. "Informe de Desarrollo Humano. Año 2000". Op. Cit.

162 En septiembre de 2000, Colombia y 190 países más, se reunieron en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio y acordaron un conjunto de objetivos que se cristalizan en la visión de largo plazo del desarrollo humano llamada Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

163 Esta iniciativa está consignada en el "Informe de Desarrollo Humano. 2000", en donde se indica que "Hacerlo ayudaría a movilizar los otros 70 a 80 mil millones de dólares anuales que se requieren de las fuentes nacionales e internacionales para garantizar los servicios sociales básicos para todos". Op. Cit.

164 "En virtud, precisamente, de la progresividad, el Estado Parte corre con la carga de la prueba en caso de desmejora aparente o efectiva de cualquier derecho incorporado en el Pacto". Ver Hernando Gómez B. Op.Cit

el Comité del Pidesc, éstos deben ser demostrados y expuestas las medidas tendientes a resolver los retrocesos en materia de derechos sociales básicos.

En cuanto a la destinación de los recursos, la responsabilidad de justificar eventuales retrocesos pasa, para el Pidesc, por criterios más específicos, como:

*“Que en la comparación intertemporal se utilicen las mismas definiciones contables y las mismas bases estadísticas (o que las nuevas bases y definiciones sean más exigentes para el Estado). Que el recorte fiscal fue neutro o incluso se sesgó a favor de los sectores sociales prioritarios (“ajuste con rostro humano”)<sup>165</sup>.*

Por otro lado, el Pidesc deja abiertos otros modos por los cuales los Estados signatarios podrían aumentar los recursos destinados a atender los Desc, incluyendo políticas de gran impacto como la redistribución de la propiedad y del ingreso, desde los grupos sociales que han gozado de protección privilegiada hacia aquellos que históricamente han sido excluidos o poco atendidos. La meta ideal es la de progresar en esta materia hasta que se logren niveles de distribución de recursos y oportunidades altamente igualitarias. Sin embargo, el Pidesc, como anota Gómez Buendía no es explícito en este punto, lo que no debe ser óbice para entender que

*“la redistribución progresiva de la propiedad y del ingreso es una de las medidas más concretas y más idóneas que el Estado Parte puede y debe adoptar para cumplir con la obligación de avanzar hacia la plena vigencia de los Desc”.<sup>166</sup>*

En este sentido, el problema de la inequidad agudiza el deterioro de los Desc y afecta de manera determinante el desarrollo humano. Por eso, las Naciones Unidas se inclinan por promover un entorno económico propicio al goce de los derechos, que establezca una división del trabajo entre los sectores público y privado, de tal manera que el Estado pueda centrarse en la búsqueda de la satisfacción de la mayoría de los derechos económicos, sociales y civiles.

*“La responsabilidad primordial del gobierno es formar la capacidad humana de los pobres por conducto de la atención básica de la salud, la nutrición y la educación. Los principales ministerios económicos, como los de finanzas y planificación, necesitan integrar los derechos en el proceso de formulación de la política económica. Al reflejar en ese proceso las obligaciones de los ministerios en materia de derechos económicos y sociales, el gobierno puede evaluar las deficiencias respecto de esos derechos y la forma de reducirlas dentro de las limitaciones de recursos. Ese proceso aclararía también las necesidades de recursos para proporcionar, por ejemplo, una enseñanza primaria obligatoria”<sup>167</sup>.*

El desarrollo humano ha sido concebido como una opción por la dignidad humana que exige incorporar a los excluidos, abolir las condiciones de trabajo opresivas y eliminar la discriminación de la cual son objeto las mujeres y algunas minorías étnicas y sociales. Sin embargo, el Estado colombiano está ante graves dilemas en la definición de las prioridades del gasto público, pues se debate entre el cumplimiento del mandato constitucional de priorizar el gasto social para garantizar los Desc y otros compromisos, como los que se desprenden de las obligaciones de la deuda externa y del creciente gasto en defensa y seguridad de la Nación, relacionados con otros derechos fundamentales. Llegar a un equilibrio razonable en estos componentes determinantes de la política pública es sustancial para enderezar el rumbo del país hacia una visión integral del desarrollo.

165 Ibid.

166 Ibid.

167 PNUD. “Informe de Desarrollo Humano. 2000”. Op. Cit.

El desafío metodológico para monitorear la acción del Estado en este camino es muy complejo. Hasta ahora, la tendencia predominante ha sido la de medir este avance a través de los indicadores asociados a la pobreza por ingresos. El Índice de condiciones de vida y el IDH fueron un salto metodológico que permitió conseguir una mirada que integrara a los avances en la distribución del ingreso, factores como la esperanza de vida y los progresos educacionales. No obstante, la medición del progreso en lo relativo al desarrollo humano ha tenido una primera mirada privilegiada en la valoración de las deficiencias de ingreso monetario para satisfacer las necesidades básicas en el mercado. Lo anterior ha conducido a destacar políticas públicas de subsidios a la demanda, focalizadas, para garantizar el acceso al consumo básico.

Se ha estado también en la búsqueda de métodos alternos que propicien la evaluación directa del bienestar de las personas, a través de variables referidas a la cobertura de un mínimo de necesidades de los ciudadanos de un país. Este mínimo evaluable puede ir dando claves aproximadas para valorar el cumplimiento de los mínimos vitales o núcleos duros de los derechos sociales fundamentales.

Al respecto, puede ser de mucha utilidad una metodología que permita identificar el avance en el cubrimiento de ese mínimo de necesidades humanas insatisfechas, a través de las diferentes dimensiones abordadas por los objetivos de desarrollo relacionados con los derechos sociales fundamentales y que han sido acordados internacionalmente (educación; nutrición; salud de las madres y los niños; acceso al agua y saneamiento básico; niveles de gasto público social y salud reproductiva). Nótese que ninguno de estos objetivos, relacionados con situaciones de pobreza extrema que vulneran los derechos de la población, está ligado necesariamente con el ingreso; en cambio todos estos objetivos remiten a una evaluación de la acción estatal en materia social para garantizar los mínimos vitales.

Un ejemplo en esta dirección es el trabajo de La red de Control Ciudadano ("Social Watch") - una red independiente de plataformas de la sociedad civil de 60 países - que adelanta un monitoreo de los compromisos y metas asumidas por los gobiernos en la lucha contra la pobreza. Una de sus tareas es realizar una evaluación del avance en los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En cumplimiento de esta meta, se ha construido una metodología, cuya columna vertebral es el Índice de Condiciones Básicas (ICB). Este indicador compuesto está inspirado en la Medida de Pobreza de Capacidades de Amartya Sen y en el Índice de Condiciones de Vida, y es una contribución para buscar consensos entre el Estado y la sociedad civil en la evaluación de las políticas públicas, que buscan garantizar los derechos sociales fundamentales<sup>168</sup>. En este trabajo, se toman algunas de las mediciones del ICB para procurar un análisis comparativo en cuanto a los resultados de las políticas públicas del Estado colombiano.

168 Social Watch. "El progreso hacia las metas". 2008. "Alcanzar un ICB aceptable no implica un nivel elevado de desarrollo social. Apenas significa que un país ha alcanzado la cobertura universal de las necesidades mínimas esenciales que son prerrequisito para avanzar hacia mayor bienestar. Como se ha venido subrayando desde su creación, el nivel máximo del ICB es un punto de partida y no de llegada. Social Watch ha desarrollado el ICB como forma de identificar situaciones de pobreza sin basarse en los ingresos. Los indicadores de pobreza más utilizados internacionalmente son los cálculos del Banco Mundial acerca del número de personas que viven con menos de uno o dos dólares diarios o la clasificación desarrollada por el PNUD, basada en el Índice de Desarrollo Humano, que combina cifras de ingreso con indicadores de salud y educación. El ICB es comparativamente más fácil de construir y puede ser aplicado a nivel subnacional y municipal, sin necesidad de recurrir a costosas encuestas de hogares, como lo requieren los índices basados en el ICB se construye con tres indicadores: porcentaje de niños que llegan a quinto grado, sobrevivencia hasta los 5 años (en base a la mortalidad de menores de 5 años) y porcentaje de partos atendidos por personal médico especializado. Estos indicadores expresan diferentes dimensiones abordadas por los objetivos de desarrollo acordados internacionalmente (educación, salud infantil y salud reproductiva). Asimismo, las investigaciones señalan que, como medida resumen, el ICB provee un panorama general consistente con la situación sanitaria y el desempeño educacional básico de una población. Los indicadores del ICB llegan a su máximo nivel posible cuando todas las mujeres reciben asistencia médica durante el parto, cuando ningún niño o niña deja de ir a la escuela hasta completar quinto grado y cuando la mortalidad infantil se reduce a la expresión mínima posible de menos de cinco muertes cada mil niños nacidos vivos. Estos indicadores se asocian estrechamente a capacidades que los integrantes de una sociedad deben tener y que se refuerzan mutuamente para posibilitar un mayor logro de desarrollo individual y colectivo. Refieren, en especial, a aquellas capacidades que logran incorporar sus miembros más jóvenes, potenciando de ese modo el desarrollo futuro de los países. La utilidad del ICB radica en que ha demostrado estar altamente correlacionado con la medición de otras capacidades humanas relativas al desarrollo. El ICB 2008 se calculó para 176 países a los que se agrupó en distintas categorías"

## 4.1. Implicaciones del Gasto Social en Colombia

La transición en las políticas públicas que se operó en Colombia a partir de finales de la década de los años ochenta está relacionada directamente con las políticas sociales y es uno de los campos en que mayormente impactan los cambios normativos y de enfoque desde la dirección del Estado. El aparato institucional se había convertido en una red de servicios de protección y bienestar concebidos como una oferta universal de servicios públicos estatales.

Esta red de hospitales, escuelas, servicios públicos domiciliarios, asistencia técnica, construcción de vivienda social, bienestar familiar, así como el sistema de seguridad social y prestacional, estaba fundado sobre el subsidio estatal y tenía pretensiones de universalidad. Todavía no contemplaba el criterio de focalización, aunque debido a los elevados índices de pobreza, la cobertura de las principales políticas públicas se restringía a porciones de la población, cubiertos, o bien por las prestaciones reconocidas para los trabajadores formales, o bien como políticas de asistencia de emergencia para los numerosos migrantes campesinos.

El nacimiento de la Constitución de 1991 se da como colofón de reformas que se venían implementando en el terreno de la apertura económica y del ajuste estructural de la economía, de los procesos de paz y del auge del movimiento social de carácter cívico, alrededor del cual se sentaron las bases de la descentralización administrativa y de la gestión social, así como de la propagación del discurso de la participación ciudadana.

El viraje hacia la focalización como criterio básico de la política social, a la vez que se reconoce la propuesta de la implementación de los derechos económicos sociales y culturales (Desc) y se suscribe el Pidesc y su protocolos adicionales, se produce sin un deslinde claro de la relación entre garantías a los derechos, asistencia pública de los más desfavorecidos y privatización de la gestión de algunas de las líneas de política social; lo anterior a la vez que se implementan criterios de mercado para la provisión de servicios, que antes se mantenían estrictamente en la esfera pública.

La política social del siglo XXI está atravesada por un permanente cuestionamiento a los límites de la intervención estatal, a través del gasto público social. La alta dirección del Estado considera que el gasto público tiende a ser cada vez menos productivo en la medida en que los volúmenes de capital invertidos en políticas sociales, por ejemplo, podrían arrojar mejor rendimiento para el país, si se aplicaran a otros rubros de la economía, esto es que su productividad marginal es decreciente. No obstante, se reconoce que dicho gasto público es muy importante para el crecimiento económico, en tanto genera externalidades positivas, fortalece el capital humano y produce bienes públicos con impacto decisivo para la generación del capital (tales como la seguridad y la justicia). El Ministerio de Hacienda ha planteado que:

*“Hay evidencia de que el gasto público no necesariamente implica mejores resultados.... Es improbable que el progreso en términos de objetivos sociales y económicos se pueda desprender de gasto público adicional. Los resultados sugieren que con políticas inteligentes, los gobiernos pueden alcanzar los mismos objetivos sociales y económicos con niveles de gasto mucho menores. Esto no implica volver al laissez – faire, se demuestra que la existencia del gobierno es importante. La conclusión es que el gasto público no es necesariamente la respuesta a los problemas socio-económicos”.*

Por este camino, se llega a la conclusión de que para el Estado sólo

*“hay dos opciones: reducir el gasto público, o crear los incentivos adecuados para volverlo eficiente”<sup>169</sup>.*

169 Vito Tanzi, Ludger Schuknecht. Citado en Ministerio de Hacienda y Crédito Público. “El gasto publico”. Bogotá 2004.

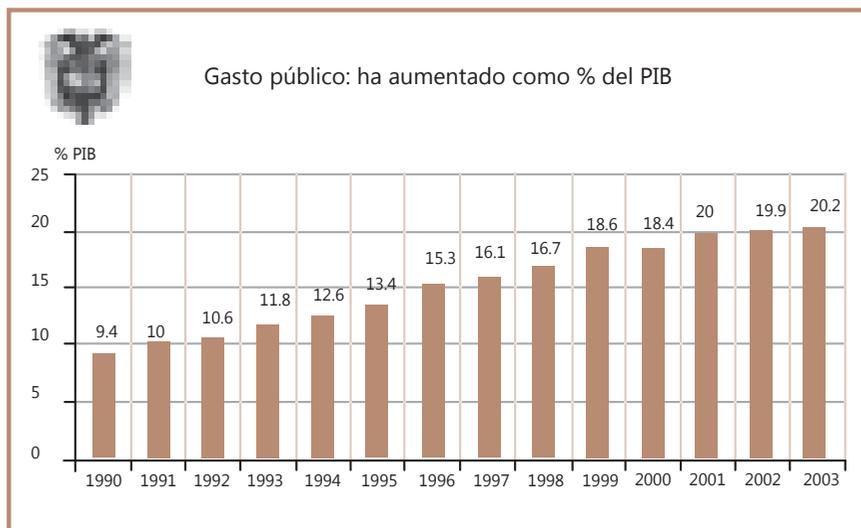
De ahí que pueda afirmarse que existen tensiones muy fuertes sobre la pertinencia del gasto público social y sobre su orientación más adecuada para garantizar la viabilidad de la realización de los derechos sociales. Esta perspectiva es avalada por organismos multilaterales como el Banco Mundial, que insisten en poner en evidencia los pobres resultados obtenidos en América Latina por las políticas que tienen como base los Desc. El Banco Mundial afirma por ejemplo que

*“Colombia ha hecho énfasis en una expansión insostenible de los derechos sociales, principalmente en salud, educación y pensiones”<sup>170</sup>*

La falta de recursos, la agudización del déficit fiscal y, sobre todo el hecho de que el gasto público no se hubiera pensado desde la lógica del mercado y la iniciativa privada, son los principales argumentos a favor de la reorientación del gasto social.

Ha habido un progresivo alejamiento de la concepción del gasto social como compensatorio de los efectos indeseados del modelo de desarrollo, particularmente en lo que respecta a la generación de pobreza e inequidad. En este sentido, se ha abierto el debate respecto del impacto del gasto social en la disminución de la pobreza y su papel en el crecimiento de la economía.

Según el Ministerio de Hacienda, el gasto público se incrementó de manera sostenida entre 1990 y 2003, pasando del 9.4 al 20.2 como % del PIB. El presupuesto general de gastos aumentó de 62.9 billones de pesos en 2002 a 76.7 billones en 2004.

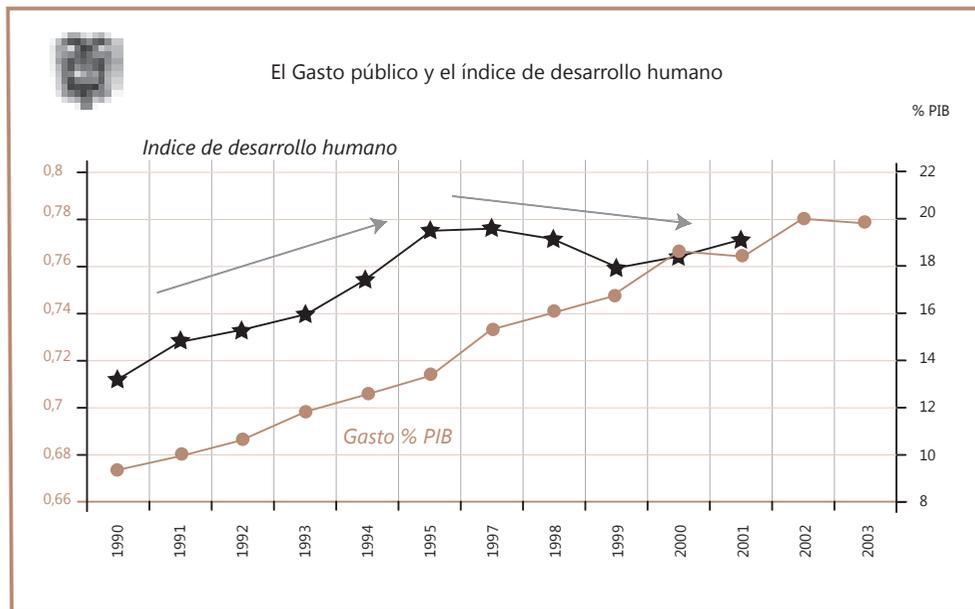


Fuente: CONFIS 2003.

Si se compara la curva de crecimiento del gasto público con el proceso de crecimiento de los índices de desarrollo humano de ese período, se observa que para el Ministerio de Hacienda se dieron síntomas de ineficiencia del gasto en la generación de factores asociados con el desarrollo humano<sup>171</sup>, lo que estaría justificando la conclusión mencionada anteriormente según la cual no hay una asociación directa entre desarrollo y dimensiones del gasto público social.

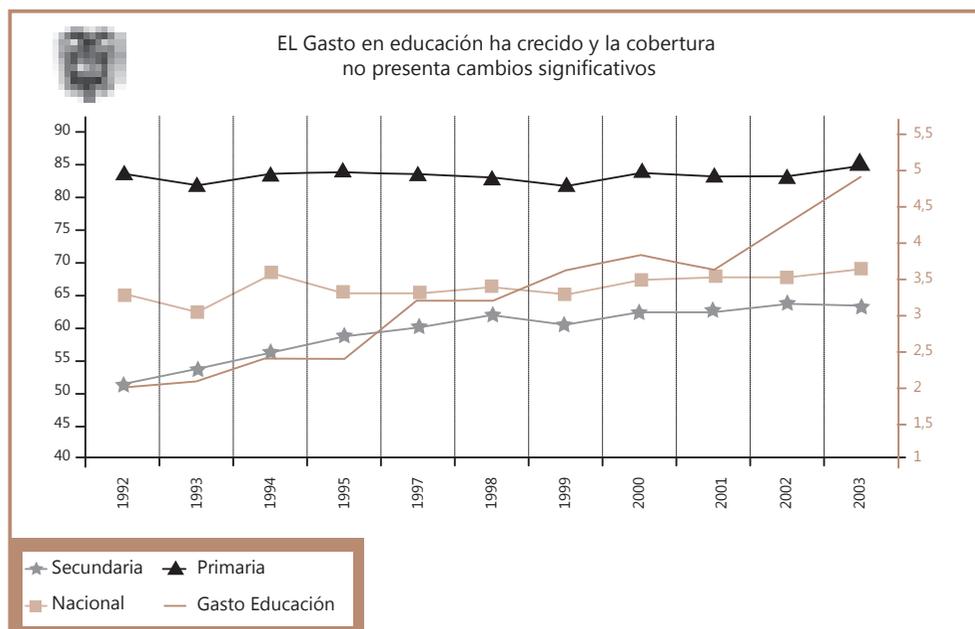
170 Banco Mundial, Citado por Libardo Sarmiento en "Malestar social y política pública 2001-2004". Revista Foro No 52. Bogotá. 2005.

171 Según los datos del Ministerio de Hacienda el gasto público como porcentaje del PIB ha crecido incesantemente, mientras el IDH muestra un comportamiento descendente entre 1995 y 1999.



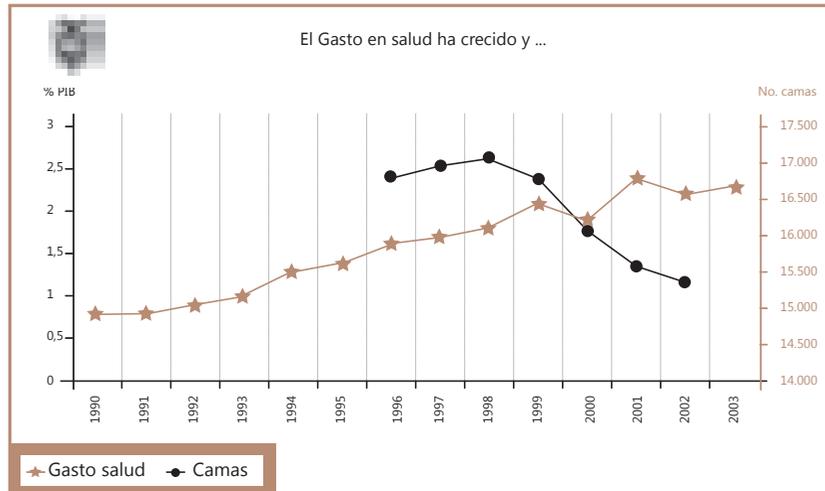
Fuente: DNP

Se ilustra esta posición con las tendencias en materia del derecho a la educación, pues mientras el gasto en este rubro ha crecido drásticamente, la cobertura en los tres niveles de educación se mantiene sin cambios pronunciados.



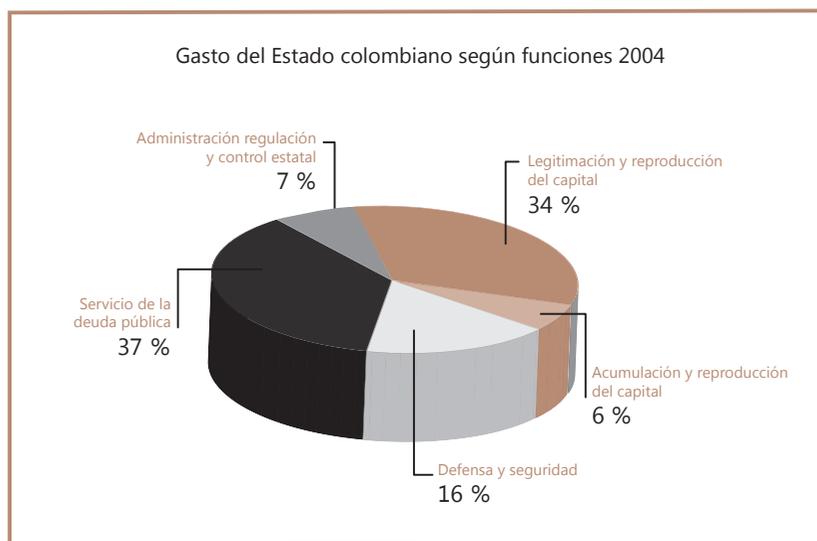
Fuente: DNP.

En materia de salud, la situación es ilustrada por el Ministerio de Hacienda, demostrando como se revierten la correlación a partir del año 2000, año del mayor impacto en los índices por la recesión del fin de siglo, cuando a pesar de que el gasto mantenga su tendencia ascendente, el número de camas disponibles en los hospitales comienza a caer de manera importante.



Fuente: DNP. Datos de Hospitales de II y III nivel.

Si se analiza la destinación del gasto con respecto a las funciones del Estado, tomando como fuente un análisis independiente, se encuentra que es el pago de la deuda pública el que requiere la mayor proporción de recursos (37% del presupuesto en el año 2004); en orden de importancia, le siguen la defensa y la seguridad nacional (16%) y la administración, la regulación económica y el control institucional (7%). Las funciones relacionadas con la reproducción de la fuerza de trabajo y la legitimación de las instituciones abarcaron entonces el 34% del presupuesto, mientras que los gastos en acumulación y reproducción de capital llegan al 6% tal como se observa en el siguiente gráfico.



Fuente: "Malestar social y política pública". Libardo Sarmiento Anzola. 2005.

Al analizar cada una de las destinaciones, de acuerdo con la funcionalidad del gasto, se aprecia que el servicio de la deuda pública nacional crece sostenidamente; es así como en 2002 se pagaron 22.6 billones de pesos y en 2004, 27.3 billones. Se calcula que para 2006 la deuda externa llegaba a 39.697 millones de dólares, y el gasto para el servicio total de la deuda fue ese año de 5.726 millones de dólares; esto equivale a una destinación del 7% del Ingreso Nacional Bruto colombiano; traída a valor presente, la deuda externa representa el 31.9% del INB, por lo que (de menor a mayor) Colombia ocupa el puesto 60 entre 175 países por la utilización de un porcentaje del ingreso nacional para servir la deuda<sup>172</sup>.

Por otro lado, los gastos en funcionamiento del Estado disminuyeron, pasando del 3.1% del PIB en 2002 al 2.2% en 2004. Las funciones de justicia, defensa y seguridad aumentaron levemente, pasando del 4.7% del PIB en 2002 al 4.9% en 2004. Sin embargo, estimaciones del Banco Mundial, citadas por la red independiente Social Watch, señalan que en el año 2006, los gastos solamente en defensa fueron de 3.71 % del PIB, por lo que clasifican a Colombia en el lugar 138 (de menor a mayor) entre los países que mayor porcentaje del PIB destinan al gasto militar.

Los gastos en infraestructura pública, transporte y comunicaciones concentraron en 2004 el 6.4% del gasto público (2% del PIB), incluyendo a los sectores minero y energético, mientras que en 2002 representan el 5.5% del gasto (1.7% del PIB). Para las funciones de legitimación y reproducción de las fuerzas de trabajo, que incluyen la protección del ambiente, el gasto público en 2004 llegó al 34.5% (10.6% del PIB), con un ligero aumento con relación a 2002, cuando estos gastos representaron 33% del presupuesto (10% del PIB).

## 4.2. Elementos para un Análisis del Gasto Social en Colombia

La Constitución Nacional dotó al Estado del marco normativo que asocia deberes institucionales con el goce y disfrute de los derechos humanos. En efecto, en el artículo 366, se lee que: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos – y este aparte es fundamental - en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Teniendo en cuenta la necesidad de subsanar los problemas de eficiencia en la asignación de los recursos, la Ley 60 de 1993 replantea las formas de distribución del dinero entre los distintos niveles territoriales que conforman la administración pública. La ley le devuelve a los departamentos su papel de entes administradores de los empleados públicos y de la distribución de los recursos del situado fiscal entre los municipios. Los municipios combinan la responsabilidad de la prestación del servicio con la inversión en infraestructura y el pago de subsidios locales. La planeación, la evaluación, la formulación de la política macro, la regulación y la dirección están asumidas por el nivel central. La prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico, y la vivienda de interés social, son sectores claves regulados en la Ley 60, que desarrolla el nuevo esquema de relación entre Nación, departamentos, distritos y municipios.

Conforme a la Ley 60 de 1993, el 15% del situado fiscal se distribuye entre los departamentos y los distritos por partes iguales. Además, se establece que, como mínimo, el 60% de los recursos del situado fiscal correspondientes a cada departamento debían destinarse a educación y el 20% a salud. El porcentaje restante lo destinará el departamento a uno u otro sector conforme a sus metas de cobertura y a la disponibilidad de recursos provenientes de otras fuentes de financiación. En lo que

<sup>172</sup> Datos del Manco Mundial-WDI. Cifras incorporadas al mapa interactivo de indicadores de desarrollo de Social Watch. Op.cit.

respecta a los ingresos corrientes de la Nación, la Ley 60 define la participación de los municipios que pasa del 15% en 1994 hasta alcanzar el 22% en 2001. La distribución de esta participación se realiza teniendo en cuenta el número de habitantes que conforman el municipio respecto de la población total del país, su nivel de pobreza por NBI y los niveles de eficiencia administrativa y fiscal.

El gasto social como proporción del PIB ha evolucionado desde niveles muy bajos como los registrados en el período anterior a la Constitución Política de 1991, cuando oscilaba entre el 6 y el 8% del PIB, pasando por un dramático incremento en la década de los años noventa, cuando alcanzó el 16%, impulsado por las obligaciones de los grandes cambios institucionales y por los compromisos de satisfacción de los derechos sociales, que se desprendieron de la nueva Constitución. Luego, con la recesión de 1999-2001, el gasto social se deprimió, bajando a niveles de 12.9% en 2001. El período posterior ha sido de una recuperación sostenida que condujo a que en el año 2007 se retornara al 16.42% del PIB. Para el año 2008, se calcula que el gasto social como porcentaje del PIB se mantenga en niveles similares, aunque es posible que se empiece a sentir en este rubro el impacto de los problemas causados por la desaceleración económica<sup>173</sup>.

Si se analiza la composición del gasto social, se encuentra que el principal rubro corresponde al sistema general de participaciones, que contribuyó con el 19.6% del gasto social total en 2003. En 2004, los recursos destinados a este sistema ascendieron a 14.1 billones de pesos (5.6% del PIB). La destinación por renglones fue de 58.5% para educación, 24.5% para salud y 17% para propósitos generales.

El gasto en protección social es el segundo en importancia y pasó del 6.7% del gasto público (2% del PIB) en 2002 al 8.3% en 2004 (2.5% del PIB). Los gastos en Bienestar Familiar y Educación (no incluida en el Sistema General de Participaciones<sup>174</sup>) ocupan el tercer lugar, situándose en el 6% del presupuesto y 1.8% del PIB.

Es de destacar que según la OMS y el BM (WDI), de acuerdo a la referencia hecho por la red de control ciudadano Social Watch, el gasto público en salud llegó en 2006 a 6.71 del PIB, y que por esa razón, Colombia ocupó el puesto 24 entre 175 países (de mayor a menor), lo que quiere decir que se ubica entre el 13% de los países del mundo que dedican mayor porcentaje de su producto al gasto social en salud, superando en este renglón a todos los demás países de América Latina. Así mismo, el gasto público en educación se situó el mismo año en 4.7% del PIB, ubicándose un poco arriba de la mitad de la tabla de clasificación mundial, al ocupar el puesto 84.

El Informe Nacional sobre Colombia de la Red Independiente "Control Ciudadano" (Social Watch) contiene el siguiente resumen de la composición del presupuesto general de la Nación aprobado por el año 2008:

*"La programación del presupuesto para 2008 destina 48% de los recursos a la política de reducción de la pobreza; 20% a la de defensa y seguridad democrática; 17% a la de sostenibilidad del crecimiento y 15% para la gestión ambiental, mejor Estado y dimensiones especiales del desarrollo. Por sectores, protección social tiene una asignación de COP 5.1 billones (USD 2.932,87 millones) (24%), de los cuales COP 682.793 millones (USD 392,65 millones) se destinaron para el régimen subsidiado en salud; para educación, COP 857.849 millones (USD 493,33 millones); para Acción Social, COP 1,6 billones (USD 920,12 millones) (7,7%), de los cuales COP 211.476 millones (USD 121,61 millones) fueron para atención a la población desplazada; para vivienda y medio ambiente, COP 843.619 millones (USD 485,146), de los cuales COP 407.669 millones (USD 234,44 millones) fueron para subsidios de vivienda; para cultura, deporte y recreación COP 220.442 millones (USD 126,77 millones)"<sup>175</sup>.*

173 Cálculos con base en la información del Ministerio de Hacienda.

174 El Sistema General de Participaciones está establecido por la CP y se refiere a la distribución de los Ingresos de la Nación a las entidades territoriales conforme a criterios de población e índice de pobreza por NBI

175 Social Watch. Corporación Región. "Colombia: A la economía le va bien, el país sigue mal". [http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/colombia2008\\_esp.pdf](http://www.socialwatch.org/es/informeImpreso/pdfs/colombia2008_esp.pdf)

### 4.3. Las estrategias recientes del Estado colombiano contra la pobreza y la desigualdad

Iniciada la administración del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002), se definieron tres políticas fundamentales en busca del cumplimiento de las metas propuestas en el Programa de Gobierno e incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”: la seguridad democrática, la lucha contra la corrupción y la politiquería y la reactivación económica y social.

En cumplimiento de estas líneas programáticas, el Gobierno decidió impulsar el Plan de Reactivación Social, con el cual se pretende hacer realidad la política social del Estado y sentar las bases para la construcción de una sociedad más equitativa<sup>176</sup>.

El Plan de Reactivación Social consta de siete estrategias encaminadas a generar condiciones favorables para el desarrollo económico y social, mejorar la calidad de vida de la población y alcanzar mayores niveles de bienestar. Las denominadas “siete estrategias de equidad” que lo componen son: Revolución Educativa, Seguridad Social, Manejo Social del Campo, Manejo Social de los Servicios Públicos, País de Propietarios, Impulso a la Economía Solidaria y Calidad de Vida Urbana. Para la segunda administración del Presidente Uribe Vélez (2006-2010), se dio continuidad a los objetivos planteados en materia de lucha contra la pobreza y la desigualdad, para lo cual el Gobierno Nacional incorporó al Plan Nacional de Desarrollo un nuevo objetivo para la reducción integral de la pobreza y la promoción del empleo y la equidad, que se estructura alrededor de siete grandes estrategias: (1) Pobreza y Población Vulnerable; (2) Mercado y Relaciones Laborales; (3) Inserción de las Familias en el Sistema de Protección Social; (4) Banca de las Oportunidades; (5) Ciudades Amables; (6) Infraestructura para el Desarrollo y; (7) Equidad en el Campo.

El Gobierno nacional ha evaluado los principales logros de estas estrategias para la recuperación social, en el documento del Departamento Nacional de Planeación “Política Social. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Resultados 2008”, cuyos principales análisis se resumen a continuación.

*“Con relación al nivel de compromiso de los recursos, medido por el total de recursos comprometidos, sobre el total de recursos apropiados entre enero y septiembre de 2008, el Objetivo de Reducción de la Pobreza y Promoción del Empleo y la Equidad alcanzó un nivel de 90.9% y la estrategia complementaria a la política social integral un nivel de compromiso de 85%.*

*El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 plantea las siguientes estrategias para la reducción de la pobreza y la desigualdad: (1) avanzar en el fortalecimiento y articulación del Sistema de Protección Social, que responda a las necesidades de la población más pobre y asegure su acceso preferente a los servicios sociales del Estado, (2) fortalecer la promoción social para reducir las desigualdades, teniendo a la familia como sujeto de intervención y (3) mejorar la focalización del gasto público<sup>177</sup>.*

El examen de las metas sociales de los dos últimos gobiernos indica que el principal énfasis está dirigido a mejorar los indicadores en los sectores de educación, salud, empleo, nutrición y servicios públicos domiciliarios, a través de un enfoque que articula los programas de asistencia y protección social con la experiencia de la Red de Apoyo Social (RAS)<sup>178</sup> que está integrada por los programas de *Empleo en*

176 Departamento Nacional de Planeación. “Reactivación Social. Un compromiso del gobierno Uribe”. Bogotá 2003

177 DNP. “Política Social. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Resultados 2008”op.cit.

178 Las Redes de Apoyo Social (Ras) hacen parte de una concepción promovida por los organismos multilaterales hacia finales de la década de los 90 en procura de articular políticas de emergencia para enfrentar las consecuencias de la contracción económica derivada del modelo de apertura y privatización. En Colombia se materializó en los programas de “Jóvenes en Acción”, “Familias en Acción” y “Empleo en Acción”, administradas por entes no gubernamentales y destinadas a proveer ingreso a los hogares en miseria durante un período corto de tiempo.

acción, Familias en acción y Jóvenes en acción. Debe tenerse en cuenta que la mirada de estos programas implementados a través de obras comunitarias, transferencias de dinero condicionadas a la asistencia escolar y capacitación de jóvenes desempleados es la de garantizar un "manejo del riesgo social"<sup>179</sup>. Según esta concepción, se procura universalizar la experiencia de los fondos sociales de emergencia promovidos por los organismos multilaterales para aliviar las consecuencias del ajuste estructural. Esta Red de Protección Social promueve el mejoramiento de la focalización, mediante la cual se reasigna el gasto social, el agrupamiento de programas, la descentralización y reestructuración de tres instituciones centrales para la estrategia: el SENA, el ICBF y el ISS, así como el afinamiento de mecanismos administrativos para la recuperación de costos. Las Redes de Apoyo Social formulan una nueva clasificación de las personas en situación de pobreza, identificándolas como grupos vulnerables crónicos, estructurales, y transitorios en circunstancias especiales. Con ello, se procura minimizar el desvío de recursos hacia programas de bienestar, que subsidien personas no consideradas como pobres.

### Pobreza y Población vulnerable- metas y avances

	Resultado 2006	Resultado 2007	Meta 2008	Resultado III trimestre 2008	Meta de cuatrienio	Resultado de cuatrienio	Porcentaje avance cuatrienio
<b>Presidencia de la República</b>							
Familias en la Red Juntos con acompañamiento familiar (Con acuerdo de corresponsabilidad)	0	42.189	450.000	88.474	1.500.000	88.474	6%
Total Familias en Acción beneficiadas (Sisbén y desplazadas)	699.391	1.610.544	1.500.000	1.754.249	1.500.000	1.754.249	117%
Familias beneficiadas por el programa Familias en Acción (Desplazadas)	111.286	172.637	300.000	260.361	300.000	260.361	87%
Niños beneficiados por el programa Familias en Acción (Sisben y desplazados)	1.759.787	3.191.268	3.500.000	4.020.506	3.500.000	4.020.506	115%
Niños beneficiados por el programa Familias en Acción (Desplazados)	257.171	333.364	704.000	556.043	704.000	556.043	79%
<b>Planeación Nacional</b>							
Porcentaje de avance en el diseño e implementación del Sisben III en los municipios y distritos del país	0	19,4	70	40	100	40	40%

Nota: El cuatrienio compromete los resultados obtenidos entre agosto de 2006 y 30 de septiembre de 2008

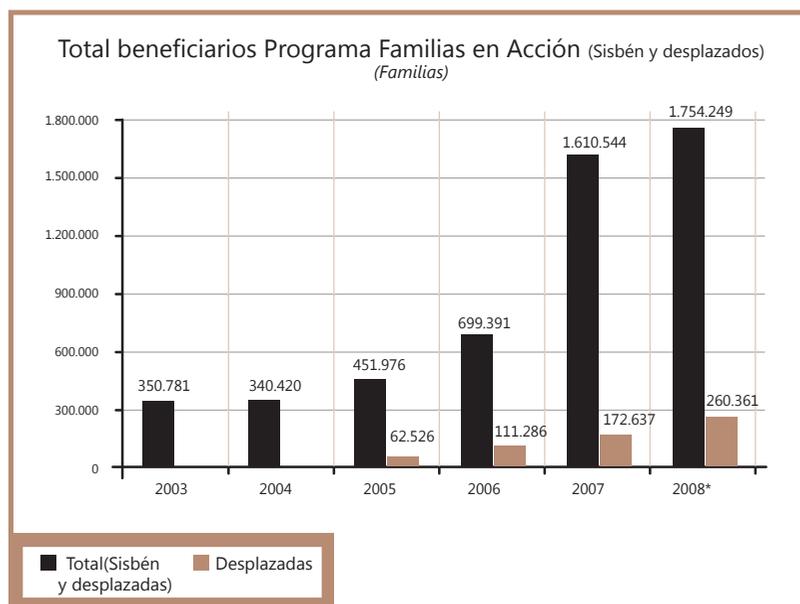
Fuente: Reporte sistema de Seguimiento Metas de Gobierno - Presidencia de la República Acción Social, Departamento Nacional de Población

179 Ver L. Sarmiento Op. Cit.

En este contexto y en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, se impulsa la “Red Juntos”, con la cual el Gobierno nacional:

*“pone en marcha un nuevo modelo de gestión de la política social para mejorar las condiciones de vida de los más pobres y contribuir con la estabilización socioeconómica de las familias en condición de desplazamiento, en el cual se articulan las intervenciones de las entidades en torno a las familias vinculadas, brindándoles acceso preferente a los servicios sociales del Estado, que les permita cumplir 45 logros básicos en 9 dimensiones: identificación, ingresos y trabajo, educación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro, y apoyo para garantizar el acceso a la justicia. A septiembre de 2008, 88.474 familias se encontraban vinculadas a la Red Juntos con acompañamiento familiar y con acuerdo de corresponsabilidad, de las cuales 78.984 pertenecen al nivel 1 del Sisbén y 9.490 son familias en condición de desplazamiento. Se espera que al finalizar el año, 450 mil familias se encuentren vinculadas a esta estrategia<sup>180</sup>”*

El programa de mayor impacto en la estrategia de combate a la pobreza es el de “Familias en Acción”. Entre 2003 y 2008, se quintuplicó el número de familias incorporadas al Programa.



\*Datos a septiembre 30 de 2008

Fuente: Acción Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno

El total de “Familias en acción” beneficiarias se estima ya en 1.754.240, rebasando en un 17% la meta planeada para todo el cuatrienio que era de 1.500.000 familias. Una proporción muy cercana se da entre las familias constituidas por población desplazada que en tan sólo tres años (2006- 2008) pasaron de algo más de 62.000 familias a superar las 260.000 familias beneficiarias del Programa, aproximándose así al cumplimiento de la meta para todo el cuatrienio 2006-2010, que tenía una meta esperada de 300.000 familias. Lo anterior da cuenta de la gravedad del problema del desplazamiento y del esfuerzo que ha hecho el Gobierno para incorporar a las víctimas de este flagelo a las redes de apoyo y protección social. A través de éstas, el Gobierno nacional procura también dar cumplimiento a la sentencia de la Corte Constitucional, que lo ha conminado a proteger los derechos sociales de estas personas.

180 DNP. “Política Social. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Resultados 2008”. Op.cit.

Sin embargo, pese a los esfuerzos, más de la mitad de la población desplazada aún no ha sido objeto de atención sistemática, pues las dimensiones de la problemática son enormes y el fenómeno sigue creciendo, aunque a ritmos más lentos. Otros programas con los que se espera abocar la pobreza y la vulnerabilidad, es "Familias en la Red Juntos, con acompañamiento familiar (con acuerdo de corresponsabilidad)", en el cual el Gobierno nacional ha planeado incorporar 1.500.000 familias, apenas ha avanzado en un 6% sobre las metas del cuatrienio.

Dentro de los resultados más relevantes del Programa Familias en Acción entre 2002 y 2006, el DNP señala:

- "Incremento entre 4,9 y 5,1 puntos en la tasa de asistencia escolar en zonas urbanas, y entre 7,2 y 7,6 puntos en la tasa de asistencia escolar para zona rural.
- Reducción del 35,6% en la tasa de participación laboral rural en niñas, y del 29,2% en zonas urbanas.
- Disminución de la indigencia de 17,1 puntos en zona urbana y 12,6 puntos en zona rural.
- Reducción de 9 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición crónica en niños rurales menores de 7 años
- Reducción de 6 puntos porcentuales en la tasa de desnutrición global de niños en zonas rurales de 0 a 3 años y de 4,1 puntos para zonas urbanas"<sup>181</sup>.

En materia educativa, el primer gobierno del presidente Uribe se encontró con una población en edad escolar de 1.6 millones, que no asistía a ningún centro educativo. La meta del Plan de Desarrollo del primer cuatrienio era crear 1.500.000 nuevos cupos. Transcurrido este período presidencial y con la continuidad de políticas de cobertura educativa, el DNP informa de los siguientes resultados:

*"En lo relacionado con jóvenes y adultos alfabetizados, entre enero y septiembre de 2008, se alfabetizaron más de 197.000 jóvenes y adultos para un total acumulado de 738.878 personas en el periodo de gobierno. En el mismo periodo, como parte de la estrategia de reducción de la pobreza, se atendió un total acumulado de 288.287 alumnos en condición de desplazamiento y 698.843 alumnos en condición de vulnerabilidad. De otra parte, entre 2007 y 2008, se incorporaron 119.436 nuevos alumnos al Sistema Educativo Oficial: 17.141 de ellos en preescolar y primaria (para una cobertura bruta del 118% en este nivel), 77.885 en secundaria (98% de cobertura) y 24.410 en educación media (71% de cobertura).*

*En educación superior, se matricularon 142.816 nuevos estudiantes en el primer semestre de 2008, alcanzando así, una matrícula total de 1.444.544 alumnos. La tasa de cobertura pasó de 31,8% en 2007 a 33,3% en 2008, generando 84.716 nuevos cupos en el sistema. Por su parte, los 103 Centros Regionales de Educación Superior (CERES), alcanzaron una matrícula de 18.456 estudiantes en 2008, 4.453 más que en 2007, beneficiando a 480 municipios en 31 departamentos"<sup>182</sup>.*

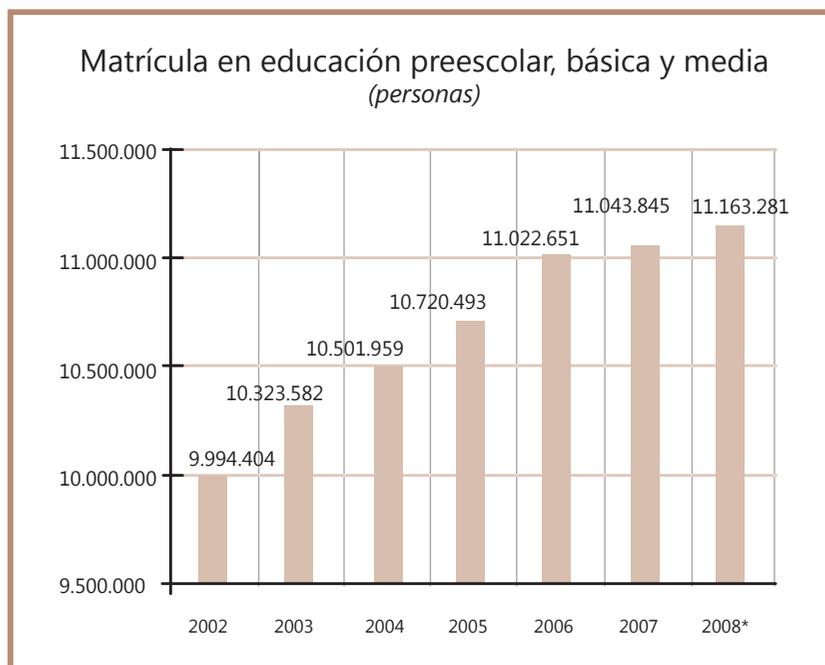
Si se comparan estos resultados con los de un evaluador independiente como la Red de Control Ciudadano (Social Watch), se debe señalar que a Colombia se le considera un país con un Índice Medio de Capacidades Básicas (ICB) de 90 puntos sobre 100 posibles<sup>183</sup>. En materia educativa, los indicadores relevantes dicen que en cuanto a la tasa de alfabetización, Colombia llega al 98% y ha registrado un avance leve respecto del período anterior. En lo referido a la tasa neta de matriculación en enseñanza primaria, es de 88.5% y también registra un avance leve. Igualmente registra un avance muy moderado el porcentaje de niños que llegan a 5º grado (81.7%). Para el conjunto de la educación básica, se logró una cobertura bruta de 90% y una tasa de deserción de 5,8%, en 2006, lo que indica un progreso notable.

181 DNP. "Política Social. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Resultados 2008". Op.cit.

182 DNP. "Política Social. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Resultados 2008". Op.cit.

183 Hay que tener en cuenta que 100 es el indicador para contar con unas capacidades básicas que satisfagan el mínimo de las necesidades de los ciudadanos para apalancar su desarrollo humano.

Por su parte, la tasa neta de matriculación en enseñanza secundaria registra un avance significativo, al colocarse en 64.9%. La tasa bruta de matriculación en enseñanza terciaria es de 30.8% con un leve avance<sup>184</sup>. Si se combinan estos datos con los de inversión social en educación que fueron referidos más atrás (4.7% del PIB), puede sopesarse el impacto de la inversión social con el ritmo de los avances en los indicadores que describen este derechos sociales fundamentales.



\*Datos enero a junio 30 de 2008. El dato para 2008 es preliminar.

Fuente: SINEB

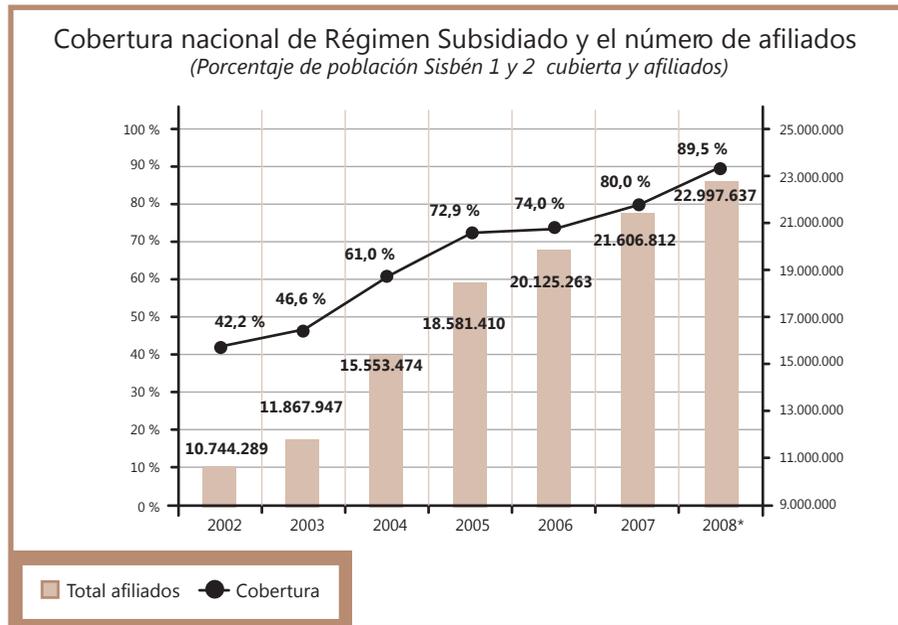
En cuanto a la calidad de la educación, según la misma fuente, el porcentaje de instituciones oficiales clasificadas en categoría de desempeño alto en las pruebas de Estado del ICFES pasó de 7.6% en 2002 a 24.09% en 2006; como se observa, esto muestra una tendencia al mejoramiento con un salto importante de más de 16 puntos porcentuales en un cuatrienio, pero continua siendo de deficiente. Lo anterior se hace más problemático, al tener en cuenta que las instituciones oficiales de educación clasificadas en categoría de desempeño superior y muy superior apenas llegan al 7.59%.

En lo referido a la salud y seguridad social, el DNP informa que:

*“el Gobierno ha promovido una adecuada complementariedad de los siguientes aspectos: Seguridad Social y Salud Pública, Promoción Social, y Formación de Capital Humano. Los avances en Seguridad Social Integral muestran que el aseguramiento en salud de la población afiliada al Régimen Subsidiado fue de 22,9 millones de personas a septiembre de 2008, alcanzando una cobertura del 89,5%. Adicionalmente, entre los meses de diciembre de 2007 a septiembre de 2008, el aseguramiento al Sistema General de Pensiones reportó un incremento de cerca de 300.000 cotizantes, alcanzando un acumulado de 5,6 millones de cotizantes. Así mismo, a través del Sistema General de Riesgos Profesionales se afiliaron 178.628 personas nuevas, pasando de 5,9 millones de afiliados en diciembre de 2007 a 6,1 millones de afiliados a junio de 2008.*”

184 Fuente: Unesco. Base de datos de mayo de 2008.

En relación con la salud infantil, a través del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), se alcanzó un promedio de 94% en las coberturas de vacunación para Triple Viral y Pentavalente en 2007. Entre enero y septiembre de 2008, se logró una cobertura del 69.8% para las vacunas mencionadas<sup>185</sup>.



\* Datos a 30 de septiembre de 2008

Fuente: Ministerio de la Protección Social - Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno.

Contrastados estos datos con la evaluación independiente que hace Social Watch de algunas de las variables claves relacionadas con las condiciones mínimas vitales asociadas con el derecho a la salud, se encuentra que en materia de mortalidad infantil, Colombia registra un avance leve (17 por cada mil nacidos vivos). Igual sucede en materia de mortalidad de menores de 5 años (21 por cada mil nacidos vivos). Por su parte, el porcentaje de personas con VIH Sida, entre 15 y 49 años se mantuvo en 0.5%. Hubo también avances moderados en relación con otras patologías globalizadas como la tuberculosis (59 casos por cada 100.000 personas) y la malaria se mantuvo en 3.7 casos por cada 1.000 personas<sup>186</sup>.

El 93% de la población colombiana tiene acceso a agua potable o mejorada según Social Watch, quien registra que en el indicador que señala que en cuanto al acceso al agua limpia, no hubo progresos significativos. El informe nacional además recoge una advertencia mucho más pesimista, hecha en el diagnóstico sobre la calidad del agua presentado por la Defensoría del Pueblo en 2006, donde se afirma que:

*"801 municipios no se surten de agua apta para el consumo humano; es decir, más de 13 millones de colombianos consumen agua insalubre. En este sentido, la Defensoría llama a*

185 DNP. "Política Social. Estado Comunitario. Desarrollo para todos. Resultados 2008". Op.cit.

186 Estas cifras pueden compararse con las de dos países con ICB aceptable (100 o muy cercano a 100). Alemania, con una mortalidad infantil de 4/1000; una mortalidad de menores de 5 años de 4/1000; un porcentaje menor que 0.1% de personas con VIH- Sida; 5 casos de tuberculosis por cada 100.000 personas. Cuba, un país de la región tiene los siguientes registros: Mortalidad infantil: 5/1.000, mortalidad de menores de 5 años: 7/1.000. Un porcentaje menor que 0.1% de personas con VIH- Sida. 10 casos de tuberculosis por cada 100.000 personas. No hay casos de malaria.

*atención sobre el "incumplimiento en las obligaciones del Estado en los tres elementos que se deben tener en cuenta para garantizar el suministro de agua, de conformidad con el derecho humano al agua que son: i) la disponibilidad; ii) la accesibilidad física y económica, la no discriminación y el acceso a la información; iii) la calidad."*<sup>187</sup>

En cuanto al acceso al saneamiento, Colombia registra una leve mejoría al llegar a una cobertura del 86%. En variables relacionadas con el derecho a la alimentación, se observa un avance moderado en la tasa de subnutrición, que se coloca en el 13%, como resultado de un consumo alimenticio insuficiente (Argentina: 3%, Brasil 7%; México, 5%; Guatemala 22%; Venezuela: 15%). El porcentaje de niños con un peso inferior a 2.500 gramos al nacer es de 9% y la malnutrición en menores de 5 años se mantuvo estática en 9%.

De otra parte, el sistema de seguridad pensional beneficiaba en 2003 al 25% de la población y cubría el 18% de los estratos 1 y 2. Lo anterior es uno de los mayores problemas en cuanto a la destinación del gasto social, pues el 38% de los pensionados son de estratos 4, 5 y 6 y tan sólo el 18% de los pensionados se encuentra en los estratos 1 y 2. (Hay que considerar que el 53% de la población pertenece a estos estratos de mayor pobreza). Este sistema se encuentra en una profunda crisis, algunas de cuyas manifestaciones son la deuda del Estado al ISS por 40 billones de pesos, a la par que en esta institución el sistema diseñado por la Ley 100 condujo a una caída de 1 millón de cotizantes entre 1995 y 2003, en tanto que el número de pensionados crece a razón de 30.000 personas al año.

Estos análisis conducen a la conclusión de que la política social y la orientación del gasto público en la resolución del problema del empobrecimiento de los colombianos, ha dado señales de progreso, aunque limitadas y parciales. El énfasis se ha puesto en mejorar el acceso a bienes públicos que permiten tener impacto en la reducción de la pobreza por NBI y en mejorar los indicadores en educación que repercuten sobre el índice de pobreza humana.

El destacado incremento en el porcentaje del ingreso nacional destinado a la salud no ha resuelto la grave crisis del sistema, como lo atestigua la Sentencia T 760 de la Corte Constitucional de 2008. En ésta, la Corte llama la atención sobre las implicaciones de la situación creada por la práctica inducida por las condiciones de prestación del servicio de salud, de recurrir a la tutela para amparar este derecho fundamental (tan sólo en el año 2005 se fallaron 81.017 tutelas por el derecho a la salud). La Corte imparte 34 paquetes de órdenes a los entes reguladores de los servicios de salud y a las EPS, para corregir las vulneraciones del derecho que se puedan estar presentando, órdenes encaminadas a reformar y actualizar los planes de beneficios y a asegurar el flujo de recursos al sistema de salud<sup>188</sup>.

Entonces, el acceso a los bienes públicos es aún insuficiente y para garantizar su continuidad, se hace necesario que a la vez que se consolidan los avances en salud y educación, se den pasos para asegurar otros activos como la mayor cobertura y calidad de la vivienda o el mejoramiento en los ingresos mediante la creación de empleo de buena calidad. En este punto, la política social ha demostrado menor capacidad de respuesta.

187 Social Wacht. Colombia. Informe Nacional 2008. "A la economía le va bien, el país sigue mal". Op. cit

188 En el Comunicado de Prensa de la Sentencia T760 del 2008 se dice sobre los dos grandes temas sobre los cuales se imparte órdenes perentorias: "Primero, la reforma de los planes de beneficios, su actualización periódica y su adecuación para que tanto el POS como el POSS respondan a las necesidades de salud de la población. Al respecto impartió las siguientes órdenes: (i) adoptar medidas para eliminar la incertidumbre acerca del contenido de los planes de beneficios y lograr la actualización periódica de los mismos; (ii) unificar los planes de beneficios (POS y POSS), primero en el caso de los niños y, luego, progresivamente en el caso de los adultos teniendo en cuenta su adecuada financiación; (iii) ampliar las competencias del Comité Técnico Científico de cada EPS para que también se pronuncie sobre si aprueba o niega solicitudes de servicios médicos diferentes a medicamentos en cualquiera de los regímenes y; (iv) adoptar las medidas para evitar que se rechace o se demore la prestación de los servicios médicos que sí se encuentran incluidos en el POS. El segundo tema es asegurar el flujo de recursos al Sistema de salud, de tal forma que se garantice el goce efectivo del derecho mediante su financiación sostenible y oportuna. Al respecto se ordenó (i) agilizar la ejecución de las sentencias de tutela; (ii) adoptar un plan de contingencia para asegurar los pagos de los recobros atrasados en el FOSYGA; y (iii) corregir las trabas en el sistema de recobros, como la definición del momento de ejecutoria de las sentencias de tutela y las llamadas "glosas".

Para buscar salidas a esta problemática, la administración Uribe creó en 2004, la “Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad” (ERPD), cuyo objetivo es “avanzar en el diseño de políticas de largo plazo para la reducción de la pobreza en Colombia”.

En dicho año, esta comisión señaló que los principales subsidios asignados durante el año 2003 (educación, salud, pensiones, atención al menor, alimentación al menor, subsidio familiar, capacitación y vivienda, servicios públicos, entre otros) totalizan anualmente 24.2 billones de pesos, equivalentes al 10.5% del PIB y al 14% de los ingresos totales de los hogares. Sin embargo, se enfatiza en que una buena proporción de éstos recaen en hogares no pobres<sup>189</sup>.

### % Subsidio asignado a hogares no pobres

Sectores	bill año	% no pobres	Sectores	bill año	% no pobres
PENSIONES	7,8	93,5%	VINCULADOS	2,3	29,5%
SUPERIOR	1,9	76,2%	GAS	0,0	25,8%
SUB FLIAR	0,4	69,9%	PRIMARIA	3,3	24,2%
CAPACITACION	4,4	67,7%	NO ICBF	0,5	23,5%
VIVIENDA	0,0	61,5%	ALIM ESCOLAR	0,6	21,9%
TELEFONIA	0,3	49,3%	ICBF	0,4	21,3%
ENERGIA	0,5	44,6%	SUBSIDIO	2,1	15,7
SANEAM. BASICO	0,4	32,8%	CONTRIBUTIVO	0,5	-42,6%
SECUNDARIA	2,6	32,3%	TOTAL SUBSIDIOS	24,2	52,3%

Fuente: MERPD

Superar estas inequidades hace parte de un necesario reenfoque respecto de la política y la institucionalidad sociales en Colombia para posibilitar la viabilidad de los sistemas sociales y la inclusión de la gran mayoría de la población colombiana hoy en situación de pobreza y desigualdad social.

La Misión señala por ejemplo la necesidad de afrontar el problema del pasivo pensional, que generó un déficit en las cuentas fiscales que, en valor presente, es aproximadamente del 170% del PIB. Pero así mismo, se debe superar la baja cobertura del sistema de pensiones que es hoy del 84% en el sector Gobierno, pero que cae al 46% para el sector de obreros y empleados de empresas particulares del sector formal, y cubre sólo el 6% del resto de trabajadores (baja cobertura que es especialmente dramática para los subempleados del sector informal de la economía) o la necesidad de atender el problema de inequidad en el Sisben, cuya cobertura es del 45% para Sisben 6, pero sólo del 2% para Sisben 1 y 2.

189 Hugo López. “Quien se beneficia del gasto social.”. “Seminario: Medición de la pobreza y estrategias para reducirla”. Misión ERPD. Departamento nacional de Planeación. Bogotá 2004

De ahí se desprenden algunas recomendaciones que se orientan a mejorar el dispositivo institucional para afrontar las demandas de derechos sociales de los colombianos. Las principales son: estudiar el marco institucional de los programas de lucha contra la pobreza, con el objeto de proponer un diseño institucional más adecuado; superar la situación de muchos programas con baja cobertura; resolver el problema generado por el hecho de que los programas de asistencia social se encuentran dispersos en varias entidades que no necesariamente están coordinadas; enfrentar la discusión respecto de las disyuntivas entre programas sectoriales y política asistencialista; dar solución a los problemas de ineficacia en la utilización de los escasos recursos y analizar la incidencia de la excesiva centralización en la formulación e implementación de los programas de política social.<sup>190</sup>

Además, la política social del Estado está llamada a experimentar opciones de distinto perfil. Un camino puede ser el que la transferencia de recursos públicos a la población en extrema pobreza se oriente a impedir un incremento en la intensidad de la pobreza, mediante la aplicación de subsidios que les permitan tener acceso al mínimo vital. Un énfasis distinto podría ser el de priorizar acciones para que la población que no es pobre, pero está en el límite, mejore un poco su situación para impedir su deslizamiento hacia la condición de pobreza. Los avances en la satisfacción de los Desc pueden darse entonces de manera diferenciada de acuerdo a las distintas opciones de política pública que se adopten. La elección que se haga al definir esas políticas, va a incidir en la forma, el ritmo y la intensidad de la realización de los derechos sociales.

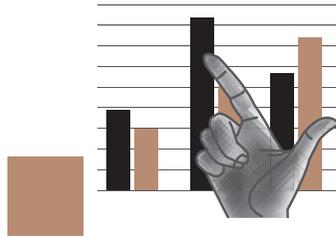
Los indicadores Desc deben contribuir entonces a evaluar esa política, desde el punto de vista de sus resultados concretos y de cada uno de sus resultados parciales y sectoriales. Sin duda, las crisis económicas tienden a afectar los Desc y se traducen en variaciones en los estándares de nutrición, empleo, deserción escolar y salud.

Es así como el cumplimiento de los Desc en situaciones de crisis apunta a proteger a los más débiles y puede ser evaluado en tales circunstancias por el menor deterioro en sus capacidades básicas, mediante medidas de apoyo social que contribuyan a igualar sus posibilidades con las de los sectores con mayor manejo de las oportunidades del sistema económico. El objetivo de los indicadores Desc es, en ese sentido, dotar de herramientas al Estado y la sociedad, para evaluar y controlar las dinámicas que pueden generar crisis en la garantía de los derechos sociales.

---

190 Jose Leibovich. "Los desafíos institucionales para medir la pobreza en Colombia". "Seminario: Medición de la pobreza y estrategias para reducirla". MERPD. Departamento Nacional de Planeación 2004.





## 5

### **La construcción de indicadores de derechos económicos, sociales y culturales (Desc)**

El presente estudio ha adelantado un análisis conceptual y construido los elementos de un mapa de los contextos social, político y económico en los que se desenvuelven los Desc en Colombia<sup>191</sup>. Con esta cartografía interpretativa, es posible ahora definir indicadores estadísticos los cuales, aunque no pueden por sí solos reflejar todo el panorama de los derechos, se constituyen en poderosas herramientas de evaluación, cuya formulación y uso se ha convertido en una nueva esfera de la promoción de los derechos.

El seguimiento a los Desc a través de indicadores contribuye no sólo al monitoreo de los progresos en cuanto a las políticas estatales y a las acciones de la sociedad civil para la realización de los derechos, sino también pueden ser usados como valiosos instrumentos para la formulación y mejoramiento de las políticas públicas de desarrollo, la evaluación de los vacíos normativos y de las deficiencias en la gestión y la identificación de actores decisivos para que los Desc sean una realidad. Además, aportan a la búsqueda de consenso social y a la legitimidad de las decisiones que deban adoptarse frente a la definición de prioridades en una realidad donde los recursos siempre son insuficientes para atender las demandas sociales.

Tal como se observó en los primeros capítulos de este estudio, existe una integración entre los derechos humanos - y en particular los Desc - y el desarrollo humano. La formulación de políticas y estrategias referidas a los Desc está orientada a objetivos que se conjugan con la perspectiva del desarrollo humano. Las técnicas cuantitativas de las estadísticas relacionadas con el desarrollo humano tienen un gran avance metodológico y una creciente aceptación internacional, así como de las instituciones estatales colombianas; son, por ello, un importante punto de referencia para el seguimiento del impacto de las políticas públicas de promoción, garantía y realización de los derechos sociales. Estos indicadores, contribuyen a medir los avances en la implementación de los Desc en el país y

---

<sup>191</sup> Los criterios para juzgar la adecuación al marco conceptual son: la relevancia, es decir que sea importante la información que suministra dentro del concepto de dignidad humana tomada en su concepción colectiva; la consistencia de los indicadores específicos de cada derecho con el conjunto de indicadores y con el aporte al objetivo de los derechos; la integralidad, que el aporte de cada indicador se realice con el cumplimiento de los otros y que no se sacrifique ningún derecho con el pretexto del cumplimiento de otro.

pueden constituirse en parte de un sistema de información de derechos, que haga uso también de metodologías de investigación cualitativa<sup>192</sup>, cuando ello se requiera.

## 5.1. Los indicadores Desc como parte del dispositivo de indicadores de Derechos Humanos

La observación y análisis de los Desc conserva un marco común que puede adoptarse en la creación de indicadores respecto de todos los derechos humanos. De ahí que es recomendable que el monitoreo de los Desc haga parte de los dispositivos institucionales y metodológicos que se establezcan para el conjunto de los derechos humanos.

En efecto, las Naciones Unidas han advertido sobre algunos mitos que pretenden establecer contrastes de enorme dimensión entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos, sociales y culturales, lo que se traduciría en la adopción de criterios muy diferentes para evaluar unos u otros derechos. Dichos mitos los resume la Onu de la siguiente manera:

*“Primer mito: Los derechos civiles y políticos son derechos negativos, y los derechos económicos, sociales y culturales son positivos.*

*No es verdad. Existen deberes positivos y negativos que cumplir para respetar, proteger y realizar ambos tipos de derechos... Para garantizar el derecho a la vivienda, es necesario no injerirse en el acceso de las personas a la vivienda, absteniéndose de proceder al desalojo forzoso.*

*Segundo mito: Los derechos civiles y políticos se realizan en forma inmediata, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales se realizan gradualmente.*

*No es cierto... aunque el aumento de los niveles de matrícula en la educación secundaria suele depender de los recursos disponibles, deben revocarse inmediatamente las leyes que discriminan entre niños y niñas o entre las distintas religiones y razas en la educación.*

*Tercer mito: Los derechos civiles y políticos son gratuitos, mientras que los derechos económicos, sociales y culturales requieren recursos. No es así...se pueden eliminar sin costo alguno las leyes discriminatorias relativas a la salud y la vivienda.*

*Cuarto mito: Los indicadores de los derechos civiles y políticos son descripciones cualitativas, mientras que los indicadores de los derechos económicos, sociales y culturales son estadísticas cuantitativas. No es cierto... las descripciones cualitativas pueden resultar útiles con el fin de determinar la idoneidad de una ley para proteger los derechos de los inquilinos, por ejemplo.*

*La eliminación de esos mitos pone de relieve las semejanzas básicas entre los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales, y exige la adopción de un criterio común para crear indicadores”<sup>193</sup>.*

192 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos plantea, por ejemplo, que “Además de los indicadores cuantitativos la CIDH ha considerado importante agregar al examen algunos indicadores cualitativos que denominamos en el documento señales de progreso cualitativas. Las dimensiones cualitativas se incorporan en el modelo propuesto por razones de descripción y de interpretación. A diferencia de un indicador cuantitativo, las señales de progreso cualitativas se caracterizan porque no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística) sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que éste le da al fenómeno evaluado, los cuales son claves para poder interpretar los hechos. Esto significa que se podrá aportar en el proceso de evaluación estas dimensiones menos visibles pero absolutamente necesarias a los efectos del monitoreo”. OEA. CIDH. “Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales” OEA/Ser/L/V/II/129. 2007

193 PNUD. “Informe sobre Desarrollo Humano”. 2000

Los indicadores sobre Desc están concebidos como una herramienta que contribuye a garantizar los principios fundamentales de los derechos humanos. Las Naciones Unidas, en el texto comentado, han sido enfáticas en señalar que existen principios fundamentales y medidas que son comunes a todos los derechos, tales como la ausencia de discriminación, garantizando un trato igual a todas las personas; el progreso adecuado, dedicando recursos y esfuerzos a la prioridad de los derechos; la participación social, permitiendo que las personas participen en la adopción de decisiones que afecten su bienestar y el recurso efectivo, velando por que se indemnice a las víctimas, cuyos derechos se hayan violado. El trasfondo conceptual es la garantía de una vida digna.

Los indicadores sobre Desc deben entonces evidenciar toda forma de discriminación y mostrar el progreso en la eliminación de segregaciones por motivos de raza, sexo o condición social, que históricamente han sido demostradas como predominantes. En este aspecto es donde el mapa conceptual juega su papel de dotar de sentido a los indicadores y donde se requiere de la capacidad política y técnica para construir indicadores específicos para cada derecho. De esta manera, apoyados en los estándares que brinda la valoración de universalidad de un derecho, se debe avanzar hasta crear indicadores complejos, que detecten situaciones de discriminación particulares. Estos estándares están generalmente fijados en la práctica del derecho internacional de los derechos humanos y en las mediciones de los organismos internacionales, y materializados en consensos sociales. Así, por ejemplo, es posible detectar segregaciones en materia educativa, evaluando la proporción del gasto público social destinado a las regiones que viven situaciones de mayor precariedad en la realización de este derecho.

Un uso adecuado de los indicadores sobre Desc debe permitir además monitorear los avances en la fijación de políticas compensatorias, que reorienten los recursos y privilegien a las personas y grupos, cuyo marginamiento no es otra cosa que el producto acumulado de situaciones de discriminación. En este caso, los indicadores Desc serán índices de equidad que tengan la calidad necesaria para medir hasta que punto todas las personas tienen acceso, sin discriminación, a los componentes de un derecho social.

De otra parte, es necesario trabajar con una lógica relacional entre indicadores sobre Desc e indicadores de participación ciudadana. Como se ha señalado con anterioridad, la participación desempeña una importante función en la realización de los derechos. La Constitución Nacional reconoce el derecho a la participación que debe ser protegido por el Estado<sup>194</sup>, tendiente a permitir que las personas participen en las decisiones que afecten su bienestar. Además, las entidades públicas deben proporcionar información clara y confiable, permitir que los individuos y organizaciones de la sociedad civil reúnan y usen datos y generar los escenarios para que se de una efectiva participación social en la formulación de políticas. Los indicadores sobre Desc deben evaluar si esto ocurre efectivamente.

El índice de participación ciudadana en la definición de políticas para la garantía de los Desc se puede evaluar midiendo la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, así como el alcance y la educación en materia de derechos sociales. También puede evaluarse mediante la valoración de la cantidad y la calidad de la información que se pone a disposición del público y que muestra la voluntad de los actores influyentes para facilitar la transparencia y la rendición de cuentas, o a través de la aplicación de encuestas de opinión que establezcan el nivel de conocimiento de la población sobre sus derechos y su influencia en cuanto a la planeación, ejecución y seguimiento del desarrollo social.

194 Este derecho está consagrado en el Título I (De los principios fundamentales) y en el capítulo I del Título IV art. 103 a 106 de la Constitución así como por la Ley 134 de 1994, la Ley 100 de 1993, la Ley 142 de 1994, entre otras.

## 5.2. ¿Qué califican los indicadores Desc?

Los indicadores sobre Desc<sup>195</sup> están orientados a calificar en primera instancia el grado de respeto, protección y realización de los derechos, proponiéndose determinar la responsabilidad política y jurídica del Estado e identificar a otros actores involucrados. El análisis requiere que sean incorporadas las variables que den cuenta de las limitaciones de recursos, las circunstancias históricas (procesos políticos y sociales) y las condiciones naturales que inciden en el progreso o retroceso de los derechos.

Como bien lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, los indicadores Desc no están dirigidos a calificar la calidad de las políticas públicas del Estado, sino a

*“Fiscalizar el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones jurídicas que fija el Protocolo (Pidesc). Éste establece una amplia gama de obligaciones, tanto positivas como negativas, tanto inmediatas como progresivas. A fin de supervisar el cumplimiento de esas obligaciones, frecuentemente deberán observarse cuales son las estrategias, acciones y políticas públicas implementadas por los Estados para hacer efectivos los derechos. Es evidente que los Estados pueden cumplir con sus obligaciones escogiendo entre un amplio espectro de cursos de acción y de políticas. No corresponde a la supervisión internacional juzgar entre las opciones que cada Estado, de manera soberana, haya elegido para realizar los derechos del Tratado. Si corresponderá examinar si esas políticas públicas violan derechos del Protocolo. También corresponderá examinar si esas políticas consiguen o no garantizar el cumplimiento de las obligaciones positivas, inmediatas o progresivas, fijadas en el Protocolo”<sup>196</sup>.*

Los indicadores Desc deben dar cuenta de las maneras como se avanza en el desarrollo de las capacidades estatales y sociales indispensables para la vigencia de los derechos. Los indicadores evalúan también los procesos normativos y legislativos en los cuales se plasma la aceptación o recepción de los derechos sociales, así como también permiten el seguimiento a la manera como el Estado crea las condiciones financieras y los compromisos materializados en presupuestos, con el fin de que estos derechos sean respetados, protegidos y realizados integralmente.

Un indicador sobre Desc informa del **respeto** a los derechos, si registra la tendencia decreciente de medidas directas del Estado que vulneran los derechos sociales de las personas. A manera de ejemplo, la legislación internacional registra como tales acciones con relación a los derechos sociales “el desalojo forzoso de la vivienda o la introducción de honorarios médicos que hagan que la atención médica resulte inasequible para los pobres”<sup>197</sup>. A éstas, podrían añadirse los indicadores sobre disposiciones como el establecimiento de tasas o aportes obligatorios para la matrícula de los niños (las cuales eliminan la gratuidad de la educación básica), o la creación de impuestos como el de valor agregado para la canasta de consumo básico, que hace aún más difícil la subsistencia de los pobres. Los indicadores de respeto de los Desc alertan sobre los casos en los cuales el Estado, por consideraciones coyunturales, económicas, o por errada interpretación de una norma, toma acciones que impiden la satisfacción de un derecho social fundamental.

195 Los indicadores sobre Desc deben atenerse a los criterios técnicos aceptados para cualquier indicador de calidad, en el criterio de las Naciones Unidas: *“Pertinentes desde el punto de vista normativo*, al transmitir mensajes acerca de cuestiones sobre las que se pueda ejercer influencia directa o indirecta adoptando medidas normativas. *Fiabiles*, al permitir que diferentes personas los utilicen y obtengan resultados congruentes. *Válidos*, al basarse en criterios determinables que midan lo que pretenden medir. *Capaces de medir de manera consecvente a lo largo del tiempo*, lo cual es necesario si se quiere que pongan de manifiesto si se están realizando progresos y alcanzando los objetivos. *Susceptibles de desagregar*, para centrar la atención en grupos sociales, minorías y personas. *Concebidos para separar, siempre que resulte posible, el supervisor de lo supervisado*, para reducir al mínimo los conflictos de intereses que surgen cuando un actor supervisa su propio desempeño”. Ver: PNUD “Usar los datos como corresponde es decisivo cuando están en juego los derechos”. Informe del DH. 2000

196 OEA. CIDH. Op.cit.

197 Ibid

De otra parte, un indicador sobre Desc da cuenta de la **protección** a los derechos, al registrar las acciones para la prevención de su violación por parte de otros actores. Estos indicadores deben registrar, por ejemplo, las acciones que el Estado adelanta para prevenir que actores con influencia negativa en el ámbito público, como son las organizaciones armadas en el marco de la confrontación armada, incrementen las violaciones de los derechos sociales, tal como ocurre con el desplazamiento forzoso; o el que actores privados, en la realización de su actividad comercial o productiva, vulneren los derechos laborales básicos, o las normas ambientales. Aquí, se hace referencia también a las medidas de vigilancia y control por las cuales se impide que los padres dejen de mandar a sus hijos a la escuela, o aquellas tendientes a confrontar la violencia doméstica que pone en peligro la seguridad y la salud personales, en particular de las mujeres y los niños.

En el mediano plazo, se deben instaurar formas de medición sobre hasta qué punto los Estados protegen a las personas contra estas amenazas a sus derechos; ello implica la medición directa de la actividad perjudicial. Así, en los casos que se acaban de mencionar, se trataría de establecer la cantidad de tierras arrebatadas a los campesinos legítimos propietarios, o el número de familias sin techo a causa del desarraigo; los salarios inferiores al salario mínimo que se pagan en una región determinada, o el volumen de desechos químicos que vierten las empresas privadas en un río. De igual modo, la tasa de maltrato físico de las mujeres y los niños en el hogar del territorio en evaluación.

El otro aspecto relevante es la medición de las disposiciones estatales para prevenir o poner fin a la violación. Ello incluye la medición del dispositivo normativo para impedir que esos otros actores violen los derechos, pero igualmente el establecimiento de parámetros acerca del empeño que pone el Estado en hacer cumplir esas leyes. Ello podría medirse, por ejemplo, en la cantidad de tierras devueltas a los desplazados y del volumen de personas o grupos encausados por el delito de desplazamiento forzoso; la frecuencia de las acciones de inspección y vigilancia a las empresas que incumplen las normas laborales o ambientales y el alcance de las sanciones impuestas. Asimismo, se pueden medir las acciones del Estado para suprimir los obstáculos interpuestos por los padres para impedir que los niños asistan a la escuela.

Por último, un indicador Desc califica la **realización** de los derechos, es decir, el tipo de medidas de diferente carácter (legislativo, presupuestal, económico, judicial) adoptadas para garantizar la satisfacción de los derechos sociales, tales como leyes de igualdad de remuneración por igual trabajo, o disposiciones para priorizar el presupuesto en beneficio del gasto social, o de discriminación positiva hacia determinadas regiones o sectores sociales particularmente desfavorecidos.

Se trata de determinar si se está cumpliendo con el principio de realización universal y acceso seguro a los derechos sociales, que permita asegurar el goce y disfrute de un derecho a una persona que no puede hacerlo con sus medios y recursos, como es el caso de grupos en situación de pobreza o marginación extrema, que requieren de la provisión de un mínimo vital. La medición de la determinación de las políticas y los mecanismos sociales necesarios para garantizar la realización de los derechos de todos los colombianos, implica evaluar los contextos del desarrollo, identificar las políticas públicas en materia económica y social y analizarlas desde la perspectiva del desarrollo humano. El uso de los indicadores sobre el estado de la pobreza (NBI, Línea de Pobreza, índice de Gini, matriz integrada de pobreza), así como el índice de calidad de vida y los informes sobre el índice de desarrollo humano son de gran utilidad para este propósito, pues permiten valorar, con una perspectiva histórica, los resultados sociales de las distintas opciones de política pública.

En esta perspectiva, un dispositivo integral de indicadores sobre Desc debe incluir la medición de las políticas que incorporan los principios fundamentales de los derechos, como son el derecho a la no discriminación y el derecho a la participación ciudadana real, que ya fueron reseñadas en los párrafos anteriores. Igualmente, los indicadores deben reflejar el impacto de las medidas adoptadas para

garantizar el avance de los Desc y el volumen de los recursos destinados a este efecto. La evaluación de las normas sociales, la generación de instituciones y la construcción de un entorno económico propicio hacen parte también del sistema de observación de los procesos que el Estado y la sociedad producen para garantizar los derechos. Sobre éstos, se volverá más en detalle en apartados posteriores.

### 5.3. La pertinencia de los indicadores de desarrollo humano en la medición de los Desc

Ya se ha señalado la importancia que para el seguimiento del desarrollo han tenido los indicadores que el sistema de Naciones Unidas, siguiendo básicamente la filosofía propuesta por Amartya Sen, ha propuesto como método de formulación y evaluación de objetivos concretos de política pública para enfrentar el incumplimiento de los Desc, dentro de las cuales se ha destacado esa inequidad básica que es la pobreza. Dentro de los indicadores de desarrollo humano, este estudio ha subrayado, por su correlación con los Desc y por su capacidad como índices compuestos que correlacionan variables muy diversas, al índice de desarrollo humano (IDH), al índice de pobreza humana (IPH), al índice de desarrollo de género (IDG) y, se ha mostrado la utilidad también, del índice de calidad de vida (ICV), de mucho uso en Colombia.

Es necesario entonces valorar los elementos comunes y las especificidades de los indicadores de desarrollo humano y de los indicadores sobre Desc. Se puede afirmar, tal como lo hace notorio el PNUD, que existen varias características comunes entre los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de derechos humanos en general. "Ambos comparten el objetivo de generar información que envíe señales de política sobre la forma de realizar mejor las libertades humanas, como el derecho a vivir liberado de la miseria, del temor y de la discriminación. Ambos dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno, pues no sólo dependen de las tasas de alfabetización y de mortalidad infantil, sino también de los coeficientes alumnos-profesor y las tasas de inmunización. Ambos también aplican mediciones de promedios y desgloses, así como de valores mundiales y locales, para revelar información en muchos niveles diferentes"<sup>198</sup>.

Los índices de desarrollo humano tienen una gran potencia para explicar el grado de deterioro de los derechos económicos y sociales de las personas. Por ejemplo, el índice de pobreza humana, mediante mediciones resumidas, permite leer las privaciones relacionadas con las necesidades económicas y sociales más básicas, como tener una vida larga y saludable, estar bien informado, disponer de los recursos necesarios para tener un nivel de vida digno, ser incluido en la vida social y comunitaria, y desempeña una función decisiva para la construcción de instrumentos para la promoción de los derechos humanos.

A escala nacional, la desagregación de los índices de desarrollo humano por región, sexo y grupo étnico ofrece una mirada inicial sobre la discriminación de las personas para acceder a los derechos económicos y sociales de los cuales son titulares y de la segregación de los cuales pueden ser víctimas. El índice de desarrollo humano desagregado puede ser una herramienta de gran importancia en cuanto ofrece un panorama de los resultados medios en los tres componentes básicos que lo conforman.

Sin embargo, el índice de pobreza humana es el que refleja más directamente las privaciones y la discriminación, al centrarse no en el progreso medio, sino en la proporción de personas que no llegan a un nivel mínimo.

198 PNUD: Informe de desarrollo humano. 1991.

No obstante, el IPH no es suficiente para un seguimiento integral del cumplimiento de los Desc. Se requiere adicionalmente determinar la influencia de los diferentes actores en la realización de los derechos y evaluar si están cumpliendo sus obligaciones en ese sentido. En el caso del Estado, esas obligaciones están previstas en la Constitución Nacional, la legislación y las normas del derecho internacional, que, a la manera de bloque de constitucionalidad, sirven de marco para la determinación de indicadores de responsabilidad jurídica.

Entonces, el IPH será un indicador de referencia de los Desc y estará acompañado de indicadores, tales como el de responsabilidad jurídica que señalen el grado de compromiso del actor fundamental en la garantía - el Estado - y, posiblemente la de otros actores (empresarios privados, actores armados ilegales, entre otros), es decir que permitan recoger las características adicionales de los Desc que requieren reflejar el progreso en el respeto, la protección y la realización de los derechos. Es desde allí que los indicadores sobre Desc pueden dar luces para la creación de instrumentos normativos y de promoción de una cultura de los derechos humanos y lo anterior está relacionado con la capacidad de determinar la influencia de los diferentes actores y evaluar el cumplimiento de sus obligaciones en ese sentido.

La observación, por supuesto, no puede limitarse a las obligaciones jurídicas, sino que requiere adentrarse en la trama de las complejas influencias de los distintos actores y lo anterior es un problema de los distintos niveles territoriales, en los cuales se desarrolla la política pública.

El IDH como el IPH son medidas agregadas que muestran los resultados promedios del país. El IDH, por ejemplo, no puede reflejar las consecuencias que puedan tener las políticas de corto plazo. Dos de sus indicadores cambian lentamente, la alfabetización de adultos y la esperanza de vida. Si bien las matrículas brutas combinadas y los ingresos medios pueden variar de un año a otro, cuando se expresan como medias nacionales en cambio la transformación de la situación entre las comunidades analfabetas o la reducción de la pobreza de ingreso entre los más desamparados, generalmente, requieren ciclos de mediano o largo plazo.

De ahí que las Naciones Unidas<sup>199</sup> sugieran aplicar tres perspectivas simultáneamente: la perspectiva media, en la que se muestre el progreso general registrado en el país; la perspectiva del desamparo, en la que se muestren los progresos realizados por los grupos más desamparados y la perspectiva de la desigualdad, en que se muestren los progresos que se registren en la reducción de las desigualdades.

Estas perspectivas pueden resumirse en el siguiente diagrama que aporta el PNUD.

<sup>199</sup> Ver PNUD Informe del Desarrollo Humano, 1991.

### Marco de evaluación del progreso

Periodo	Perspectiva media	Perspectiva del desamparo	Perspectiva de la seguridad
Un periodo	Cuál es la media nacional?	Quién son los más desamparados? Por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Quintil de ingreso</li> <li>• Sexo</li> <li>• Región</li> <li>• Zona rural o urbana</li> <li>• Grupo étnico</li> <li>• Nivel educacional</li> </ul>	Qué disparidad existe? entre: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los quintiles de ingreso superior e inferior</li> <li>• Mujeres y hombres</li> <li>• Las regiones de mejor situación</li> <li>• Zonas rurales y urbanas</li> <li>• Los grupos étnicos de mejor situación y de peor situación</li> <li>• Los que no han recibido educación y los que han alcanzado la educación superior.</li> </ul>
A lo largo del tiempo	Qué cambio ha sufrido la media nacional?	En qué medida han progresado los grupos más desamparados?	Han variado las discapacidades entre los grupos sociales? Han aumentado o disminuído?

Fuente: PNUD. Informe de desarrollo humano 1991.

Sin embargo, se debe reiterar que el uso de indicadores estadísticos tiene unos límites. A la claridad que pueden aportar como conjugación de numerosos datos e informaciones cuantitativas, es necesario adicionar la construcción de otras herramientas de índole cualitativa que permitan controlar el conocimiento obtenido. Ello comprende otra clase de mediciones mediante opiniones, observaciones e inferencias que requieren de otras metodologías.

Obsérvese, a manera ilustrativa los componentes del índice de desarrollo humano (IDH). El aumento de la esperanza de vida y del consumo medio de calorías a nivel nacional es un paso importante que denota progresos hacia la realización de los derechos. Sin embargo, el IDH siempre mostrará tendencias en el nivel nacional que hablan muy poco de las inequidades que en la realización de este derecho puede haber hacia sectores poblacionales (ancianos, madres cabezas de hogar, grupos étnicos) o hacia territorios en los cuales la situación es de mayor precariedad. Por eso, es indispensable contar con datos mucho más detallados y desagregados para demostrar si se están realizando o no los derechos de todas las personas. Igual sucede con las variaciones en el índice de analfabetismo o de matrícula escolar. Mientras el IDH nos señala un progreso continuo en la última década en este componente, un indicador sobre Desc debe dar cuenta de las razones por las cuales el departamento del Chocó mantiene tasas de analfabetismo cuatro veces superiores a las de Bogotá y tiene la tasa de retención escolar es la más alta de todo el país. Así mismo, el IDH nacional muestra las variaciones históricas con tendencia descendente en la última década y la manera como la depresión de 1999 afectó principalmente a la población urbana. Un indicador sobre Desc debe además aportar luces acerca del porque dicho ingreso mantiene una diferencia en detrimento de mujeres trabajadoras o que impacto tuvieron las reformas de principios de la década de los noventa en la calidad del empleo urbano.

Otra precisión importante es la de que una mejoría en el desarrollo humano, medida a través del IDH, no quiere decir que de manera automática se pueda registrar un progreso correlativo en materia de garantía de los Desc. Esto atañe así mismo a los criterios de responsabilidad sobre el conjunto del proceso de mejoramiento de los Desc en el país. El Estado, por ejemplo, no puede eximirse de la responsabilidad de los precarios resultados del desarrollo humano en el departamento del Chocó, arguyendo que se ha registrado una mejoría en Bogotá.

Los indicadores sobre Desc deben aportar, adicionalmente a los indicadores de desarrollo humano, mediciones no sólo sobre el respeto, la protección y la realización efectiva de los derechos económicos y sociales, sino verificar el acceso seguro de las personas a los Desc, que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos.

En síntesis, conforme al permanente estudio de las Naciones Unidas, existen tres importantes diferencias de criterio para la medición del desarrollo humano y los derechos sociales leídos en la perspectiva de los derechos humanos:

*En primer término, desde el punto de vista conceptual, los indicadores del desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de las personas. Los indicadores de los derechos humanos, teniendo en cuenta el estado de las capacidades humanas, se centran en la valoración de los derechos procurando estimaciones confiables acerca de sí las personas viven con dignidad y libertad, así como el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales justos que garanticen lo anterior.*

*En segunda instancia, los indicadores del desarrollo humano se centran fundamentalmente en los resultados e insumos humanos, y hacen hincapié en las inequidades y carencias más profundas. Los indicadores de los derechos humanos también se centran en esos resultados humanos, pero prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos.*

*Y, en tercer lugar, la evaluación sobre Desc a través de indicadores específicos, requiere de información más detallada, sobre la justiciabilidad, el funcionamiento de las instituciones judiciales que fallan sobre los derechos y los datos aportados por las encuestas de opinión sobre las normas sociales. Además, se hace más hincapié aún en los datos desglosados por sexo, origen étnico, raza, religión, origen social y otras distinciones pertinentes.*

## 5.4. Indicadores Desc y cumplimiento de una adecuada progresividad

La disponibilidad de recursos en el país y la manera como se aplican a la solución de las privaciones de que son objeto sectores importantes de la población, es el referente para tasar la forma progresiva con la cual los actores del desarrollo humano, especialmente el Estado, van a velar por la realización de los derechos. El análisis comparativo de los avances logrados al respecto en Colombia y en otros países contribuye a obtener una primera medida del logro progresivo de éstos en el país.

En ese propósito, han sido contruidos indicadores como el IPH que tienen en cuenta los diferentes grados de riqueza en el contexto internacional. Este indicador clasifica a los países industrializados de acuerdo al grado de persistencia de males que se suponen son propios de los países pobres como el analfabetismo, la corta esperanza de vida, la exclusión social y la pobreza de ingreso. Lo anterior demuestra que no basta con tener una economía pujante para que sean respetados los derechos de todos los habitantes de un territorio. Pero así mismo, se han especificado unos niveles para la construcción de las variables del IPH en los países con menor industrialización y mayor pobreza, lo que hace más fácil comparar entre sí a países con niveles de desarrollo similar.

El ingreso nacional per cápita puede usarse como una aproximación amplia de los recursos disponibles, puesto que es a partir de esa base de recursos que los gobiernos acceden a ingresos con destinación a la erradicación de la pobreza humana. Esto es, si se comprueba que se registra un incremento del ingreso per cápita es de esperar que, con un sistema fiscal progresivo, el Estado cuente con mayores recursos para buscar su redistribución hacia aquellos sectores que padecen la pobreza o la desigualdad.

Así, al compararse el índice de pobreza humana de los países con su ingreso medio per cápita, se puede observar que algunos países conceden mayor prioridad que otros a la asignación de recursos para reducir al mínimo la pobreza humana.

El asunto es si en el país se están registrando progresos en la realización de los derechos. Para ello, los indicadores sobre Desc pueden definirse de tal manera que permitan el seguimiento a la evolución de los cambios operados en insumos como el gasto en educación o la relación alumnos-profesor. Otra forma es seguir el desenvolvimiento de los cambios operados en resultados como la disminución de las tasas de analfabetismo y malnutrición infantil.

La determinación de puntos de referencia puede ser un instrumento útil para acordar el ritmo adecuado de progreso. Con frecuencia, los gobiernos se limitan a la declaración de objetivos de política muy generales, sin embargo es mucho más conveniente promover consensos entre el Estado y la sociedad civil alrededor de parámetros ineludibles. De ahí la importancia de acuerdos, en los cuales ha participado Colombia, como el ya mencionado de los "Objetivos del Milenio", que precisan las metas a las cuales se compromete el Estado colombiano en periodos de tiempo muy concretos; eso hace posible el seguimiento a tal tipo de compromisos. De esta manera, las declaraciones programáticas se convierten en medibles y supervisables.

Además, el establecimiento de puntos de referencia permite que la sociedad civil y el Estado lleguen a acuerdos sobre el ritmo y la intensidad que consideran adecuada en la implementación progresiva de los Desc. Las organizaciones civiles generalmente plantean iniciativas que pueden asumirse como puntos indicativos de progreso. Las instituciones estatales y las agencias gubernamentales pueden utilizar los puntos de referencia como objetivos intermedios en su proceso de formulación de políticas. Todos los actores involucrados en la formulación y seguimiento de políticas para la realización de los Desc pueden tomar como indicadores de referencia a los avances alcanzados en países similares como guía para posteriormente acordar objetivos nacionales factibles. El PNUD ha generado los elementos para la construcción de un índice de responsabilidad internacional en materia de derechos humanos, que es aplicable a los Desc y que podría constituirse en uno de los indicadores de referencia permanente para medir el progreso en el país. De este mismo tenor son los indicadores de desarrollo humano, muchas veces traídos a colación en este estudio.

## **5.5. Los indicadores Desc en la medición de la restauración de los derechos vulnerados**

Si se vulnera un derecho, debe existir la obligación de remediar el daño y los remedios no siempre tienen un carácter judicial, ni se obtienen por medio de tribunales. Pueden ser administrativos, e incluso pueden consistir en una garantía oficial de que no se repetirá la vulneración. Se necesitan entonces indicadores para evaluar si hay o no remedios efectivos.

Los remedios judiciales pueden evaluarse estudiando la eficacia del sistema judicial destinado a proporcionarlos. En Colombia, el mecanismo que ha resultado más efectivo para la reclamación del cumplimiento de los Desc ha sido la acción de tutela o derecho de amparo, que opera sobre los derechos llamados fundamentales (derecho a la vida, y su correlación con el derecho a la salud, derecho a la igualdad, derecho a la paz, derecho al trabajo, derecho a la enseñanza). Se puede evaluar entonces el número de casos de acción de tutela que relacionan los Desc y los derechos fundamentales, los fallos emitidos y el recurso a mecanismos diferentes a los de acción de tutela como son las acciones de cumplimiento o los recursos a la justicia ordinaria.

Recuadro 5.14	
Hacia un índice de responsabilidad internacional en materia de derechos humanos	
<p>Los miembros de las Naciones Unidas asumen responsabilidades respecto de los derechos humanos por tres vías:</p> <p>* <i>Aceptación.</i> Todos los países que ratifican los principales tratados internacionales sobre derechos humanos, o se adhieren a ellos, se comprometen con ese acto a permitir el examen internacional de su historial en materia de derechos humanos</p> <p>* <i>Cooperación.</i> Todos los Estados que ratifican un tratado de derechos humanos tienen la obligación de presentar un informe inicial en un plazo de uno o dos años sobre la situación de los derechos a que se refiere el tratado, e informes periódicos subsiguientes; sin embargo, muchos no la cumplen. En lo que respecta a los seis tratados principales, al 1° de enero de 1999 faltaban por presentar casi 250 informes iniciales. Incluso los Estados que no han ratificado tratados tienen que cooperar con las solicitudes que formulen los relatores especiales y otros procedimientos especiales invitándolos a visitar el país.</p>	<p>* <i>Respuesta.</i> Al hacer parte en un tratado, el Estado se compromete a cooperar con el órgano creado en virtud de ese tratado adoptando medidas en respuesta a sus observaciones y criterios finales. Asimismo, al pasar a ser Miembros de las Naciones Unidas, los Estados convienen en cooperar con la organización, y en la actualidad ello comprende sus procedimientos especiales en materia de derechos humanos. Es posible elaborar un índice que refleje los compromisos contraídos en cada una de esas esferas (véase el cuadro del recuadro 5.14)</p>
Fuente: Alston 2000	
Cuadro del recuadro 5.14	
Indicadores de un índice de responsabilidad Internacional en materia de derechos humanos	
Dimensión	Bases de los indicadores
Aceptación: Reconocimiento fundamental de la responsabilidad internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Ratificación o adhesión:               <ul style="list-style-type: none"> <li>* Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</li> <li>* Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.</li> <li>* Convención internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial</li> <li>* Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.</li> <li>* Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.</li> <li>* Convención sobre los Derechos del Niño</li> <li>* Los cuatro Convenios de Ginebra 1948.</li> </ul> </li> <li>* Ratificación de los distintos procedimientos de recursos en relación con el Pacto Internacional de derechos Civiles y Políticos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, y los Convenios de Ginebra</li> </ul>
Cooperación: Participación en procedimientos internacionales establecidos	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Presentación oportuna de los informes</li> <li>* Suministro de la información solicitada por los relatores especiales y las misiones temáticas</li> <li>* Cooperación con las misiones de supervisión</li> <li>* Cooperación con los supervisores de elecciones patrocinadas por las Naciones Unidas</li> <li>* Cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja en relación con las visitas a las cárceles</li> <li>* Respuesta adecuada a las recomendaciones formuladas por los órganos establecidos en virtud de los diferentes tratados</li> </ul>
Respuesta: Nivel de respuesta adecuada a las solicitudes:	<ul style="list-style-type: none"> <li>* Respuesta adecuada a las observaciones finales en relación con los procedimientos de comunicación.</li> <li>* Respuesta adecuada a las recomendaciones formuladas por los relatores por país y los mecanismos temáticos.</li> </ul>

Fuente: PNUD. Informe de desarrollo humano 2001

## 5.6. Indicadores Desc y garantía de acceso seguro a los derechos

El desarrollo humano puede demostrar progresos en la disminución de la pobreza, pero los indicadores sobre Desc deben demostrar cómo se garantiza la sostenibilidad de esos derechos y su progreso permanente mediante normas sociales, instituciones, leyes y un entorno económico propicio. Las estadísticas en cada una de esas esferas pueden ayudar a evaluar en qué medida se está garantizando ese acceso seguro.

Para garantizar el acceso seguro a los Desc, se requiere constituir una opinión pública favorable a éstos y la extensión de regulaciones sociales que faciliten el control y la promoción por parte de los ciudadanos de derechos que gozaran así de legitimidad y consenso social. Se trata de incursionar en el ámbito de la cultura y por esto se requiere de acciones persistentes y de largo plazo. Evaluar estas tendencias que tienen que ver con asuntos como la posición social frente a la discriminación de género, o la comprensión y valoración social del derecho que tienen todos los niños y niñas a que se les proporcione una educación suficiente y adecuada, exige de constantes sondeos de opinión, de la realización de encuestas especializadas y de otros instrumentos que permitan ir construyendo una línea de base respecto de la actitud de la sociedad frente a estos derechos.

La garantía de acceso seguro a los Desc también está definida por la capacidad de la infraestructura institucional para responder a las demandas sociales y la calidad de la oferta de esas instituciones. Los indicadores sobre Desc contribuirán a evaluarlas, trascendiendo el registro de las precariedades para situarse en la esfera de las fortalezas y vacíos de la oferta institucional. Este tipo de evaluación cobra su verdadera dimensión en el ámbito de la construcción de indicadores locales y sectoriales. Estos indicadores rastrearán entonces la pregunta por el acceso a los servicios, por ejemplo, al pasar del reconocimiento de la tasa de mortalidad derivada de la maternidad a la disponibilidad de los servicios de atención prenatal y el acceso a los mismos, así como la proporción de partos atendidos por personal médico o capacitado. Si se examina el acceso seguro al derecho a la educación, se puede hacer la pregunta por la accesibilidad material. Aquí se puede construir un indicador para medir el aumento o disminución del número de personas que pueden acceder geográficamente a un establecimiento educativo o la capacidad institucional en determinada región para que la gente acceda a la educación a través de la tecnología. También podrían constituirse indicadores de accesibilidad económica, tal como lo plantea el proyecto *Prosedher*, que serviría para medir la reducción progresiva de los costos y obstáculos que dificultan el acceso a la educación pública media y superior.<sup>200</sup>

Otra manera de hacer seguimiento al acceso seguro a los Desc es mediante la evaluación del sistema legal. La observación en este aspecto es muy compleja, puesto que frecuentemente existe una distancia entre el instrumental legislativo escrito y la realidad de su aplicación, por lo que los indicadores sobre Desc en este terreno deben diseñarse para hacer seguimiento tanto al contenido de las leyes formalmente definidas como a la manera como éstas se aplican; si alguno de los Desc no está consagrado aún en la legislación colombiana, será un indicador de progreso el que ese derecho sea consagrado jurídicamente. Pero aún queda por evaluar si los ciudadanos recurren a esa ley, con qué frecuencia lo hacen y con qué grado de éxito en su reconocimiento por parte de las autoridades. Por ejemplo, el artículo 25 de la Constitución Nacional señala que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas"; el artículo 85 de la Carta, donde se señalan los derechos de protección inmediata, no incluye este artículo, lo que implica que se trata de un Desc de aplicación progresiva. La muy alta tasa de desempleo en el país estaría señalando que cientos de miles de colombianos continúan sin tener acceso seguro a este derecho. Un indicador sobre Desc al respecto mostraría el avance legislativo y el grado de incumplimiento del mismo y podría indicar si existe un sector de la población sobre el cual haya síntomas de exclusión en el acceso al trabajo.

200 Defensoría del Pueblo. Programa *Prosedher* "El derecho a la educación en la constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales". Bogotá 2003.

El otro camino que ofrece elementos para juzgar sobre el acceso seguro a los derechos está relacionado con las condiciones de la política económica y social que generan un entorno que hace propicia u obstaculiza el avance. Las sociedades modernas cuentan hoy con sistemas estadísticos macro-económicos que posibilitan un seguimiento permanente de las grandes tendencias del desarrollo de la economía. Así mismo, en la medida en que se mejoran los registros sobre el funcionamiento de la economía en el nivel micro se hace posible incursionar en una correlación de variables puntuales, como el ingreso de los hogares, con variables de gran impacto como el ingreso nacional per cápita en el país, dando lugar a indagaciones respecto de la vulnerabilidad de los hogares en coyunturas de crisis o su capacidad para cosechar los frutos de ciclos de expansión de la economía. La paradoja de las economías latinoamericanas en los últimos 15 años es la de haber conseguido en muchos casos salir de coyunturas profundamente recesivas y conseguir estándares de equilibrio macro-económico, pero al mismo tiempo profundizar las desigualdades y la vulneración de los Desc de una proporción muy grande de pobladores. El ingreso per cápita no puede ser analizado aisladamente de las tendencias en materia de seguridad social, de incrementos en los índices de escolaridad o de mejoría en el acceso a los servicios públicos básicos. Lo anterior puede resumirse en la necesidad de un indicador de prioridad de gasto e inversión en desarrollo humano. Es decir, como ha sido ampliamente demostrado por estudios en diferentes países, puede haber profundización de vulneración a los Desc de las personas en medio de un entorno de crecimiento económico. En el nivel micro-económico, el estudio del costo de los alimentos como porcentaje del presupuesto de los hogares puede poner de manifiesto la vulnerabilidad de las familias de bajos ingresos a las fluctuaciones de los precios de los alimentos. También, el creciente costo de los útiles e insumos escolares necesarios para los hijos y que deberían ser gratuitos, pueden poner de manifiesto el nivel de inseguridad económica que entraña cualquier derecho para los que tienen que pagarlo y se constituyen en eficientes indicadores respecto del acceso seguro a los Desc. Esto sólo puede ser revertido mediante una permanente voluntad política para priorizar las disposiciones que favorezcan los rubros que fortalecen el desarrollo humano equitativo en el país.

Los diversos actores que influyen en la realización de los Desc son así mismo objeto de seguimiento por los indicadores Desc. Obviamente, el papel protagónico del Estado como depositario de las obligaciones jurídicas nacionales e internacionales lo hacen el principal sujeto de seguimiento y evaluación. Pero es indispensable también construir un sistema de indicadores para observar el comportamiento de los actores de la sociedad civil tales como la familia, los empresarios, los maestros, las comunidades y agentes de la cooperación internacional, sin los cuales es imposible avanzar en materia de Desc.

Esta compleja red de actores requiere de indicadores especializados, cuyo ámbito de aplicación preferencial es el de los territorios locales y regionales, donde es factible reforzar la rendición de cuentas mediante este tipo de indicadores. Son muchos los requerimientos para construir este dispositivo, la base de los cuales son las fuentes de información y el mejor acceso de la sociedad a las mismas.

## 5.7. Los Desc en la dimensión local

Cada derecho tiene distintos grados de realización, y por tanto de seguimiento, en los diferentes niveles territoriales. Los territorios se constituyen en la interacción histórica y social de los diversos actores estratégicos del desarrollo y constituyen redes de relaciones a partir de factores afincados en los procesos locales y regionales en que se desenvuelven las actividades de producción y reproducción de la vida de donde se derivan los elementos de continuidad social y diversidad cultural. Esto hace que la constitución de las entidades territoriales específicas pase por una relación estrecha entre el territorio, la población y la oferta de servicios por parte de los diferentes niveles del Estado, sean éstos de carácter nacional o subnacional y, por ende por una muy dinámica interacción entre el Estado (en estas diferentes formas) y la sociedad civil local.

Por otro lado, cada región, departamento, provincia, municipio o entidad territorial indígena (ETI) está subordinada a unas relaciones de dependencia administrativa y posee unos determinados grados de autonomía. Por eso, es a éstas a quien corresponde, en primera instancia, definir el grado de satisfacción posible de los Desc en cada uno de los niveles, y las medidas que de acuerdo con su competencia y con sus recursos puede y debe tomar. En esa medida, es necesario sopesar las disposiciones en el terreno de las políticas sociales que se toman en un territorio determinado en materia de Desc; así como el grado de equilibrio que dichas políticas deben lograr entre los mínimos vitales definidos para garantizar la satisfacción inmediata del núcleo de estos derechos sociales fundamentales.

La distancia, en ocasiones muy acentuada en algunos territorios colombianos, entre la vulneración de derechos fundamentales a una porción muy amplia de la población y los recursos de los cuales se dispone para emprender remediar esta situación, ha hecho parecer inviable una progresividad real en la consecución de los Desc. El establecimiento de diagnósticos apropiados apoyados en los indicadores internacionales y nacionales de referencia, y en particular de los indicadores de desarrollo humano, debe dar especial relevancia a la identificación de los sectores más vulnerados en sus derechos.

Puede ser igualmente de gran utilidad el uso de categorías como la del “mínimo prestable” acuñado por el Grupo de Investigación de la Universidad Externado de Colombia y que es concebido como “ese conjunto mínimo de acciones positivas del Estado como resultado de un derecho a prestación en cabeza de los ciudadanos, que se deduce, en un ejercicio de argumentación razonable, de una esencialidad fundamental derivada de la Constitución – y de su interpretación por parte del Tribunal Constitucional y de los órganos de protección de derechos humanos de los sistemas internacionales de protección (para el caso colombiano el Sistema Interamericano y el Sistema Universal o de Naciones Unidas) – y del proceso democrático – en sus ámbitos representativo y participativo - que, en el caso de las entidades territoriales, se concretaría en los planes de desarrollo y en las políticas públicas que de allí se deriven a partir del ámbito de competencia atribuido por la Constitución”.<sup>201</sup>

La propuesta intenta articular la definición del estado de los mínimos vitales normativos, con las demandas de la sociedad en la perspectiva de derechos humanos, materializadas en los resultados de los procesos de planeación participativa local del desarrollo. A lo anterior, se suma la voluntad política de las autoridades electas que consignan su propósito de avanzar en la realización de los Desc en su programa de Gobierno (que alcanza carácter vinculante por obra de la regla del voto programático consagrada en la Constitución).

Cada uno de estos elementos puede ser objeto de observación sistemática a través de indicadores sobre Desc que permitan evaluar los planes de desarrollo de las entidades territoriales, donde se habría identificado ese mínimo prestable a que se compromete la entidad territorial, a partir de esas exigencias normativas para cada derecho y de las demandas de la comunidad seleccionadas durante el proceso de planificación y de conformación de la agenda pública.

“La primera parte correspondería a un mínimo normativo y la segunda parte a un máximo prestacional que, una vez es legitimado por medio del proceso de planificación, se convierte en derechos para los ciudadanos. Esta progresividad supone mediciones constantes para verificar su cumplimiento, y el compromiso de, por lo menos, no disminuir los recursos presupuestales o de cooperación internacional asignados a la satisfacción de los derechos de los grupos más vulnerables de la sociedad”<sup>202</sup>, señala la propuesta que puede servir como uno de los criterios-marco en la construcción del sistema de observación sobre los Desc en el ámbito local.

201 Universidad Externado de Colombia. “Metodología de incorporación del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo y en las políticas públicas de las entidades territoriales”. Informe final de Consultoría. MSD. Bogotá. 2004.

202 Ibid.

Indicadores flexibles como el Índice de Condiciones Básicas (ICB), diseñado por la Red de Control Ciudadano (Social Watch) también pueden ser de utilidad para la construcción de un contexto conceptual, que se haga operativo en consenso con la sociedad civil, para medir el progreso en los mínimos vitales.

## 5.8. Hacia un cuadro de mando integral de un sistema de indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales

Es necesario avanzar en la construcción de indicadores especializados en función de los derechos. El punto de partida para ello es la definición de líneas de base a la manera de diagnósticos de situación que construyan sólidos marcos de referencia a partir de la definición de mapas conceptuales y metodológicos, y de la generación de bases de datos y de un sistema de información que, a la manera de estados del arte, sistematicen diferentes fuentes de información para describir el entorno y las características en los que discurren la satisfacción de los Desc. En realidad este último factor, dada la precariedad de la información oficial a disposición, en cuanto a algunos aspectos centrales en la evaluación de los Desc, parece ser uno de los obstáculos que debe ser resuelto inmediatamente para la generación de indicadores de calidad.

Es indispensable definir la línea de base a partir de la cual se reconoce una vulneración de los Desc y establecer el grado de responsabilidad del Estado y de otros actores influyentes de acuerdo al grado de satisfacción de los derechos. Se trata entonces de identificar el universo básico de bienes, servicios o activos proveídos por la estructura de oportunidades que administra el Estado, o que se puedan lograr a través del mercado, o de otras formas de oferta que se constituyan desde las comunidades. A partir de allí, llegar a acuerdos sociales acerca de cuáles de éstos se corresponden con el núcleo básico de derechos sociales fundamentales que hacen parte de un mínimo vital. Éste es el lugar de referencia de los Desc exigibles y cuya satisfacción debe provenir de políticas públicas de naturaleza social, con prioridad en las personas mayormente marginadas de los beneficios del desarrollo.

En esta línea de base, se debe incorporar inicialmente el estado de los derechos a la educación, la salud, la vivienda, el saneamiento básico, el acceso a servicios públicos domiciliarios básicos – acueducto, alcantarillado, energía y aseo -, el vestido, la alimentación, el acceso a la justicia y participación política y se harán estudios particulares para distintos grupos poblacionales y niveles territoriales.

Tal como señala el estudio de la Universidad Externado de Colombia,

*“esta línea de base debe permitir un análisis intersectorial e interdisciplinario desde niveles de agregación territorial y otros criterios idóneos para determinar si el tipo de vulnerabilidad es de origen estructural o coyuntural. Con base en ella, es posible comprender la relación entre lo macro-social (la estructura de las oportunidades objeto principal del estudio) y la dinámica de la vulnerabilidad en el ámbito micro-social (donde acontecen en la realidad los eventos de vida y las pérdidas de recursos y/o activos), y cuál debe ser el tipo de intervención (prevención, protección, respeto o promoción) del Estado para lograr condiciones que permitan la satisfacción del derecho”<sup>203</sup>.*

En este sentido, el presente estudio se preocupó por aportar una perspectiva y unos instrumentos para la formulación de los diagnósticos y la generación de metodologías de seguimiento a las realidades sociales y a las políticas públicas, fundadas en los Desc.

203 Universidad Externado de Colombia. Op.cit

En realidad, lo que aparece es un sistema de índices que debe ser considerado de manera integral para monitorear el estado de realización de los Desc y el desempeño en la gestión pública para su implementación en cumplimiento de las obligaciones del Estado y de los actores de la sociedad civil involucrados. Hay entonces que definir una estructura operacional de las variables y un cuadro de mando integral con los indicadores que permitan entender las relaciones entre distintos tipos y niveles de índices estadísticos y proporcionar una apertura metodológica para precisar las aplicaciones en los distintos niveles territoriales.

Con este propósito, se presentará inicialmente una matriz integrada que muestra el horizonte de intervención de los distintos indicadores y que da una idea del manejo global en la construcción de los indicadores sobre Desc. A partir de allí, se resumirán los elementos vertebrales de los indicadores sobre Desc a través de una matriz específica que propone una perspectiva de construcción que debe irse particularizando en la medida de las necesidades. Se describirán las claves, muy resumidas, para la construcción de matriz de indicadores sobre Desc de carácter sectorial y territorial y, finalmente se hará una propuesta de unos indicadores básicos para comenzar la implementación de un trabajo de observación de los Desc en el nivel nacional.

### **5.8.1. Matriz integrada de indicadores Desc con intervención de indicadores de referencia**

La metodología de construcción de los indicadores sobre Desc define dos tipos de indicadores de referencia y dos tipos de indicadores derivados. Los indicadores de referencia son los de carácter internacional y los de desarrollo humano en Colombia. Son indicadores referenciales en cuanto sirven para adelantar análisis comparativos con los progresos de países de similar desarrollo, o para establecer el grado de privaciones de oportunidades para el desarrollo de las capacidades humanas.

Los indicadores derivados atañen a los índices que se pueden construir sectorial o territorialmente, adentrándose en las particulares composiciones de factores que constituyen un Desc específico o que definen la situación de los Desc en una entidad territorial determinada y que parten de las variables medias analizadas en los indicadores sobre Desc nacionales. Para los indicadores derivados, los índices sobre Desc nacionales son también indicadores referenciales.

#### **Indicadores de referencia internacional**

Los indicadores referenciales internacionales están compuestos por el índice de responsabilidad internacional en derechos humanos de las Naciones Unidas, reseñada en el anterior capítulo y por los índices de desarrollo humano (IDH), de pobreza humana (IPH) y de desarrollo de género (IDG) elaborado por las Naciones Unidas para los países de desarrollo medio. A ello, se puede agregar el índice de condiciones básicas (ICB), de Social Watch.

#### **Indicadores de referencia nacional**

Los indicadores de referencia en el nivel nacional son los atinentes al desarrollo humano (IDH), la pobreza humana (IPH) y el desarrollo de género (IDG) para Colombia, elaborados por el Sistema de Naciones Unidas, el PNUD, la Misión Social y el DNP en el país, así como el índice de calidad de vida (ICV) y la matriz integrada de pobreza (MIP) elaboradas sobre la base de la información proveniente del Dane. Se puede tener en cuenta también el ICB construido en el informe nacional para Colombia de Social Watch.

#### **Indicadores sobre Desc nacionales**

Los indicadores sobre Desc están contruidos a partir de la perspectiva de derechos y fueron ejemplificados en cada una de las principales categorías a través de estas conclusiones. Incluyen

en primer término dos indicadores de evaluación de cumplimiento de los principios fundamentales (indicador de no discriminación e indicador de participación ciudadana). También se relacionan tres indicadores que hacen parte de esta red de indicadores sobre Desc referidos a la calificación básica de los derechos (indicadores de respeto; de protección y de realización de los Desc). Por último se introducen tres tipos de indicadores de cumplimiento o efectividad de los Desc, ellos son: indicadores de progresividad, de restauración de derechos vulnerados y de acceso seguro a los Desc.

## Matriz integrada con intervención de indicadores de referencia

Indicadores de referencia		Indicadores Desc Nacionales	Indicadores derivados	
Indicadores de referencia internacional	Indicadores de referencia de desarrollo humano en Colombia		Indicadores sectoriales, o para cada uno de los Desc	Indicadores territoriales
Indicadores de responsabilidad internacional en DH	IDH. Colombia	<u>Indicadores de Realización de los Principios Fundamentales</u> No Discriminación Participación	Asequibilidad	Indicadores Desc, aplicados en el nivel territorial.
IDH para países de desarrollo medio.	IPH. Colombia	<u>Indicadores de Calificación Básica</u> Respeto.	Accesibilidad	Indicadores de seguimiento del "mínimo prestatable".
IPH para países de desarrollo medio.	IDG. Colombia	Protección. Realización.	Adaptabilidad	
IDG para países de desarrollo medio		<u>Indicadores de Cumplimiento y Efectividad</u> Progresividad Restauración de derechos vulnerados. Acceso seguro.	Aceptabilidad	

Fuente: Elaborado por esta investigación para el Observatorio del Programa Presidencial de DH y DIH, Vicepresidencia de la República

Los indicadores de acceso seguro a los Desc comprenden a su vez cinco tipos de indicadores, a saber, de evaluación del sistema legal, de evaluación de la regulación y legitimidad social de los Desc, de efectividad de la respuesta a las demandas sociales, de prioridades del gasto en desarrollo humano y de evaluación del papel de los diversos actores decisivos en la materialización de los Desc.

### Indicadores Desc sectoriales, o, para cada uno de los derechos

Comprenden los indicadores para el seguimiento a los derechos a la educación, a la salud, al empleo, a la vivienda, a la alimentación y al saneamiento básico. Cada uno de éstos se desglosa en indicadores construidos a partir de la metodología de las 4 A propuesta por las Naciones Unidas para el derecho a la educación y sistematizadas por el proyecto Prosedher de la Defensoría del Pueblo en Colombia. Éstos son indicadores de *Asequibilidad* (indicador de satisfacción del derecho por la vía de la oferta pública o de la protección de la oferta privada); indicadores de *Accesibilidad* (indicador de protección del derecho individual de acceso al derecho en condiciones de igualdad); indicadores de *Adaptabilidad* (indicador de que la persona titular del derecho tendrá garantía de permanencia y continuidad en las condiciones de satisfacción del Desc) y, como complemento, indicadores de *Aceptabilidad* (es decir indicadores de calidad de la oferta pública con la cual se garantiza el derecho).

### Indicadores Desc del nivel territorial

En el nivel territorial se puede replicar el modelo de indicadores Desc del nivel nacional, teniendo cuidado de construir una adecuada línea de base que identifique los indicadores de desarrollo humano de naturaleza local, departamental o regional, los actores más influyentes y su comportamiento y los sectores de mayor vulnerabilidad en materia de Desc. Estos indicadores territoriales de los derechos son al mismo tiempo indicadores de evaluación del grado de construcción de ciudadanía social en estas entidades territoriales.

La construcción de indicadores alrededor del “mínimo prestable”, proveen de una perspectiva que se puede concretar en varios tipos de índices de mucho sentido práctico para la planeación del desarrollo local. Así lo plantea el estudio de la Universidad Externado:

1. Uno o más indicadores relacionados directamente con el control que individuos o grupos tienen sobre el activo o el acceso a éste, y por ende, con la demanda de servicios.
2. Uno o más indicadores relacionados con la oferta existente en las entidades territoriales, especificando las instituciones y, si es posible, el nivel territorial al que corresponden.
3. Cuando sea posible, la dinámica entre demanda y oferta. Es decir, de qué manera y con qué intensidad se utiliza el servicio y cuál es el nivel de apreciación de éste por parte de los beneficiarios.
4. La existencia de factores de asociación con tendencias específicas de la vulnerabilidad en la entidad territorial<sup>204</sup>.

Esta propuesta permite además incluir una evaluación del enfoque de derechos humanos en los planes de desarrollo y en las políticas públicas de las entidades territoriales, así como la disposición de los actores políticos para incorporar las aspiraciones de los ciudadanos titulares de los Desc a sus proyectos en el marco de la democracia representativa.

### 5.8.2. Una propuesta para la construcción de indicadores de seguimiento de los Desc en Colombia

Un trabajo tan complejo como el descrito requiere de un proceso de implementación que de lugar a un cuadro de mando de indicadores mucho más simples y que permita la construcción de las líneas de base y de las bases de datos necesarias.

Este estudio plantea el refinar los indicadores de referencia nacional e internacional, definir tan sólo unos indicadores Desc nacionales de partida e iniciar la construcción de los indicadores derivados en cuanto a los derechos básicos referidos a educación, salud, vivienda, empleo, alimentación y saneamiento básico. Así mismo, propone el desarrollo de una experiencia piloto de implementación de los indicadores Desc a nivel territorial.

Los indicadores sobre Desc desde donde se daría inicio a la observación sistemática se estructuran alrededor de los indicadores de cumplimiento y efectividad. El cuadro de mando integral de los indicadores se organiza tal como lo muestran los diagramas que acompañan la descripción del sistema de índices en la primera fase de implementación del seguimiento a los Desc.

204 Universidad Externado de Colombia. Ibid.

## Indicadores de cumplimiento y efectividad de los Desc

**Indicador de prioridades de desarrollo humano.** Se trata de un indicador de cumplimiento o efectividad de los Desc, mediante la evaluación del acceso seguro a los derechos. Tiene como indicadores de referencia al IDH y al IPH, que son de los más elaborados de los indicadores de referencia, tanto en el nivel nacional como el internacional. Este indicador permite una incursión sobre el análisis del entorno económico y social que propicia u obstruye la realización de los Desc. Se establece mediante la comparación entre las carencias en cada uno de los componentes del IPH y del IDH (esperanza de vida, desarrollo de la educación e ingreso) y las tendencias de la inversión pública en estos rubros.

**Indicador de respuesta a las demandas sociales,** como otro indicador de efectividad de los Desc, correlaciona la disponibilidad de los servicios básicos para la atención de los derechos (y el acceso a éstos) con la demanda ciudadana de esos derechos que no ha sido satisfecha.



Fuente: Elaborado por esta investigación para el Observatorio del Programa Presidencial de D.H y DIH. Vicepresidencia de la República.

**Indicador de restauración de Desc Vulnerados.** Es también un indicador de cumplimiento y justiciabilidad de los Desc. Se construye estableciendo el coeficiente de fallos favorables a los Desc en las acciones de tutela, o de otros recursos judiciales en defensa de los derechos fundamentales.

**Indicador de progresividad.** Como indicador de efectividad en el cumplimiento de los Desc, el indicador de progresividad se adentra en un aspecto central de la naturaleza de los Desc, pues va a medir el equilibrio y la equidad que se establecen en el país entre la disponibilidad de recursos y la satisfacción de los derechos. Cuenta con poderosos indicadores de referencia, en particular el IPH. Compara el índice de pobreza humana del país con su ingreso medio per cápita y establece comparaciones internacionales.

## Indicadores de calificación básica de los Desc

**Indicadores de realización de los Desc.** Es un indicador que mide las garantías para la satisfacción universal de los derechos sociales. Busca identificar a personas o grupos que están excluidos del beneficio de los Desc. El IPH y el IDG son poderosos indicadores de referencia. Se mide a través de índices como

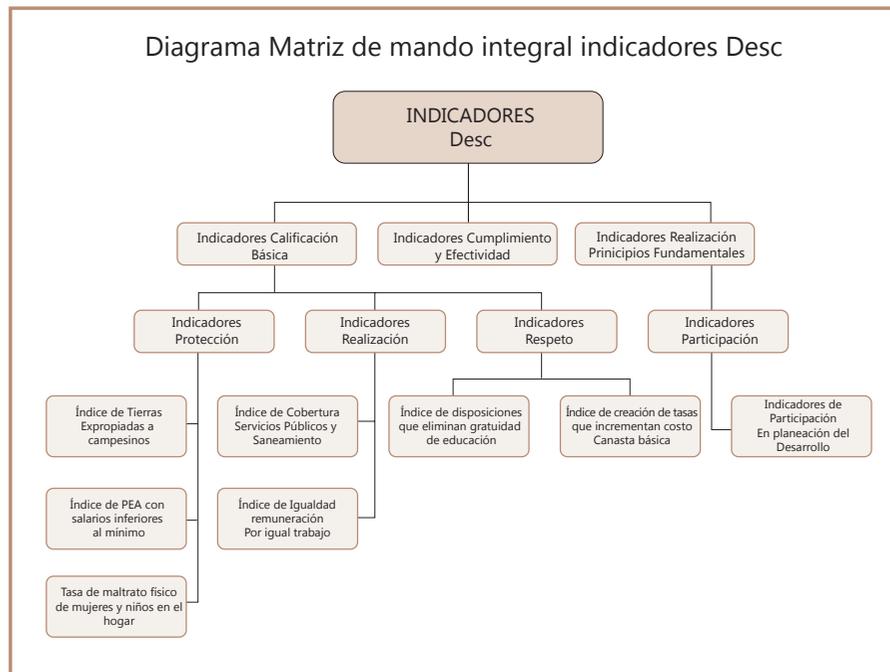
el de cobertura de servicios públicos domiciliarios y de saneamiento básico, o el índice de igualdad de remuneración por igual trabajo. Está íntimamente relacionado con el indicador de cumplimiento del principio fundamental de la no discriminación.

**Indicadores de protección de los Desc.** Son indicadores de medición del grado de protección a las personas contra las amenazas a sus derechos. Se traduce a través de índices de ocurrencia de acciones que lesionan los Desc y que el Estado debe evitar. Se propone iniciar el seguimiento estableciendo los índices de tierras arrebatadas a los campesinos legítimos propietarios, el de población económicamente activa con salarios inferiores al salario mínimo y la tasa de maltrato físico de las mujeres y de los niños en el hogar.

**Indicadores de Respeto de los Desc.** Valora las acciones del Estado y de otros actores influyentes para oponerse al cumplimiento de un Desc. Se propone inicialmente índices que detecten la vulneración del derecho social a la educación tales como número, tipo e impacto de disposiciones como el establecimiento de tasas o aportes obligatorios para la matrícula de los niños o cualquiera que elimine la gratuidad de la educación básica; así mismo la eliminación de subsidios a los servicios públicos esenciales. También, se puede construir un índice que de cuenta de la creación de impuestos o tasas que incrementen el costo de los artículos de la canasta de consumo básico y que, por tanto, hacen aún más difícil la subsistencia de los pobres.

### Indicadores de Cumplimiento de los Principios Fundamentales

**Indicador Desc de Participación.** Se puede evaluar midiendo la eficacia de los mecanismos de participación ciudadana, especialmente en lo referido a la planeación participativa del desarrollo local. Se pueden establecer índices para la valoración de los procesos de rendición de cuentas, de los niveles de conocimiento de los Desc por parte de los ciudadanos y los tipos de participación en la planeación, ejecución y seguimiento del desarrollo social. Es un indicador de mucha eficacia en el seguimiento a los procesos territoriales de observación de los Desc.



Fuente: Elaborado por esta investigación para el Observatorio del Programa Presidencial de D.H y DIH. Vicepresidencia de la República.



# DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

---

## El desafío de la ciudadanía social

La aplicación de los Desc en Colombia y  
la implementación de metodologías de  
medición y valoración de los mismos

Se terminó de imprimir en enero de 2009 en los talleres de

**IMPRESO**

[www.impresoediciones.com](http://www.impresoediciones.com)  
e-mail: [contacto@impresoediciones.com](mailto:contacto@impresoediciones.com)  
Bogotá - Colombia



La perspectiva de los derechos humanos entraña una profunda dimensión ética, que pretende atravesar toda la acción gubernamental en el trazado de sus políticas públicas y fomentar políticas re-distributivas y nuevas racionalidades de reparto con base en los Desc. Simultáneamente, supone una permanente actitud de reconocimiento de las demandas de los sectores sociales que han tenido poca o ninguna voz en la escena pública y que ahora sólo pueden acceder a su propia ciudadanía a través del pleno ejercicio de sus derechos. Uno de los planos de ese reconocimiento consiste en hacer mucho más explícito el enfoque de la satisfacción de los derechos humanos en las políticas públicas desarrolladas por los diferentes niveles territoriales e instancias tomadoras de decisiones a nivel del Estado central, así como impulsar la construcción de dispositivos de seguimiento y evaluación del grado de eficacia de esas políticas.

En ese sentido, la tarea de construir indicadores en derechos económicos, sociales y culturales y un sistema de información pública en clave de derechos es un importante esfuerzo técnico para producir transparencia y garantizar eficiencia en la acción gubernamental, como una acción de visibilización de los niveles de satisfacción de los derechos y de la evolución de las condiciones sociales y económicas, que se orientan a eliminar los rasgos de exclusión y la percepción de discriminación que puedan pervivir en la sociedad.



Libertad y Orden  
Vicepresidencia  
de la República



Observatorio del  
Programa Presidencial  
de Derechos Humanos  
y DIH