LA Política Social

en clave de derechos

LA Política Social

en clave de derechos

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

La política social en clave de derechos

© UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

© Consuelo Corredor Martínez

Coordinación de Publicaciones
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Colombia
Cra 30 No. 45 -03
Conmutador: (57) (1) 316 5000 extensión 12308
Correo electrónico: publicac_fcebog@unal.edu.co
Bogotá, Colombia, Sur América

ISBN xxx-xxx-xxx-x

Coordinador de Publicaciones
Carlos Andrés Álvarez Gallo
Profesor Asociado de la Facultad de Ciencias Económicas

Equipo de publicaciones
Juan Carlos García Sáenz
David Alejandro Bautista Cabrera

Diseño, armada electrónica,
Corrección de estilo y Diseño de portada
Alfonso Ortega Soto

Preparación editorial e impresión:
Editorial Universidad Nacional de Colombia

Primera edición, 2009
Bogotá D.C., Colombia

Las ideas y opiniones expresadas en este libro son responsabilidad de la autora. Esta publicación puede ser reproducida total o parcialmente siempre y cuando se cite la fuente y sea utilizada con fines académicos y no lucrativos.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ

Rector
Moisés Wassermann Lerner

Vicerrector sede Bogotá
Julio Esteban Colmenares

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Decano
Jorge Iván Bula Escobar

Vicedecano Académico
Gerardo Ernesto Mejia Alfaro

ESCUELA DE ECONOMÍA

Director
Edgar Osvaldo Bejarano Barrera

Agradecimientos

El presente trabajo es el resultado de una experiencia intelectual y profesional. Por una parte, responde a la larga preocupación académica por los problemas del desarrollo y, en particular, los de la violencia, la pobreza y la desigualdad. Por otra, a la valiosa oportunidad de haber participado en el gobierno de Bogotá D.C. (2004-2007), bajo el liderazgo del alcalde Lucho Garzón, con quien compartimos el compromiso y la decisión política de enfrentar la pobreza y la exclusión. Para él mis agradecimientos, así como para los colegas del gabinete al igual que para los compañeros y compañeras de trabajo en el Departamento Administrativo de Bienestar Social y en la Secretaría de Desarrollo Económico, quienes asumieron como propio este empeño.

Especial reconocimiento para Clara Ramírez, colega y amiga, quien ha sido una interlocutora importante y me ha acompañado en varios retos intelectuales y profesionales. Claudia Niño y Gladys Bojacá fueron muy generosas en ayudarme en la búsqueda de información. La cuidadosa lectura de Claudia Saavedra y la corrección de Alfonso Ortega ayudaron a mejorar el texto, así como la colaboración de Diana Hungría y Luisa Amanda Sáenz, siempre prestas a apoyarme en la logística para desarrollar esta tarea.

A la Universidad Nacional de Colombia y, en especial, a la Facultad de Ciencias Económicas mis sinceros agradecimientos por haber sido mi casa durante tantos años, brindarme importantes oportunidades intelectuales y apoyar la realización de este trabajo que me permitió obtener la categoría de Profesora Titular.

Gracias a José Antonio Ocampo por el prólogo, pero aún más por sus aportes intelectuales que me han dado pistas importantes.

Mi hijo Germán Camilo y mi familia siempre han sido un baluarte por la comprensión, apoyo, solidaridad y afecto.

Contenido

Prólogo **13**

Introducción **23**

Capítulo I. Los derechos como fundamento de las políticas públicas **31**

1. La pertinencia de la lucha contra la pobreza y la exclusión *33*
2. La década de los años noventa: un cambio de orientación *36*
3. La perspectiva de derechos: un nuevo paradigma *41*
4. El problema de la pobreza desde la perspectiva de derechos *60*

Capítulo II. Las políticas públicas al servicio de los derechos **69**

1. De las necesidades a los programas: una mirada crítica *72*
2. De los derechos a las políticas: un camino más próspero *75*
3. Los derechos constitutivos del mínimo vital *81*
4. La integralidad de las políticas *98*
5. Corresponsabilidad y responsabilidad social *104*
6. La importancia de la información *107*

Capítulo III. La política social en el Plan de desarrollo (2004-2008): "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" **111**

1. Los derechos como fundamento del Plan de desarrollo *115*
2. La política social: eje central de las políticas públicas *117*
3. Estrategias y programas prioritarios del Eje social *122*

Capítulo IV. El derecho al trabajo y a la inclusión productiva: una condición de sostenibilidad y autonomía en el ejercicio de los derechos **167**

1. Crecimiento y pobreza: una breve mirada a la presente década *169*
2. Una visión compleja de ciudad *171*
3. Políticas y estrategias para dinamizar la economía de la ciudad *190*
4. Una ciudad más incluyente: el círculo virtuoso entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico *211*
5. Principales retos: una reflexión final *219*

Bibliografía **221**

Prólogo

José Antonio Ocampo[1]

En la última década, los debates sobre políticas sociales y su relación con el desarrollo económico han revivido con fuerza. Las nuevas visiones han surgido como reacción a los resultados sociales insatisfactorios de la aplicación de las concepciones ortodoxas sobre desarrollo económico que prevalecieron desde los años ochenta. Las nuevas concepciones son también una reacción a las políticas sociales que caracterizaron a la etapa previa, de industrialización dirigida por el Estado, que en general concentraron los beneficios de las políticas sociales en sectores urbanos y, aún en este caso, relegaron a un amplio conjunto de trabajadores informales.

Entre las distintas formulaciones que han surgido, la más poderosa en su alcance es, sin duda, la que se enmarca en una concepción de derechos y ciudadanía sociales. Esta es la concepción que desarrolla Consuelo Corredor en esta excelente obra. En su visión, lo que esto implica es abandonar la idea de que las personas son meramente sujetos de necesidades y en su lugar reconocerlas como sujetos de derechos. Pone, además, a la política social en el centro del pacto y cohesión sociales. En las palabras de la Cepal, que ella cita, "la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad". Implica también, como lo señala la autora, que el problema de la pobreza debe analizarse desde la perspectiva de las capacidades, en el sentido de Amartya Sen y, en últimas, de la libertad.

La autora desarrolla estos conceptos en cuatro capítulos. Los dos primeros son de carácter conceptual. En ellos avanza en las implicaciones de la concepción de los derechos sobre las políticas públicas y la social, en particular. En los dos capítulos siguientes analiza la forma como estos conceptos sirvieron de marco para la gestión del Alcalde de Bogotá Luis Eduardo Garzón durante el periodo 2004-2007, en la cual la autora fue una de las colaboradoras más cercanas y jugó, en particular, un papel clave en la

[1] Profesor de la Universidad de Columbia. Previamente fue Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y Ministro de Hacienda de Colombia.

concepción y ejecución del Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión".

*****

La visión de derechos o ciudadanía social tiene una larga y orgullosa tradición. Cabe recordar que, paralelamente al desarrollo del Estado de bienestar, desde fines del siglo XIX, pero especialmente en la primera mitad del siglo XX, se formuló un nuevo cuerpo de derechos humanos, que vino a llamarse de "segunda generación", y fue finalmente consagrado en los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y, posteriormente, en el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. En las concepciones modernas, este cuerpo de derechos, que expresa los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación, se considera indivisible de los derechos civiles y políticos, formulados claramente desde fines del siglo XVIII, especialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de la Revolución Francesa, que garantizan los derechos de las personas frente al poder del Estado y a la participación en las decisiones públicas.

Es interesante recordar que este cuerpo de derechos económicos, sociales y culturales es considerado en el preámbulo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos como una extensión del principio de la libertad. Dicho preámbulo señala, en efecto, que las Naciones Unidas buscan "promover el progreso social y […] elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad", reproduciendo un concepto que ya había sido adoptado en la Carta de las Naciones Unidas. Esta concepción tiene sus raíces en las visiones políticas de Franklin D. Roosevelt, que inspiraron la Carta constitutiva de la ONU, en especial su concepto de "libertad para vivir sin miseria" (*freedom from want*)[2], como parte de su concepción de las "Cuatro Libertades" fundamentales. Se asocia, a su vez, al concepto de ciudadanía social que formuló en 1950 T. H. Marshall y, en épocas más recientes, al concepto de "desarrollo como libertad" de Amartya Sen. El propio Secretario General de la ONU, Kofi Annan, tituló el informe presentado en 2005, con motivo de los sesenta años de la organización, "Un concepto más amplio de libertad".

---

[2] Esta es la traducción oficial que se le dio al término en el informe del Secretario General de la ONU de 2005, al cual se alude al final del párrafo, pero que también podría traducirse como "libertad para vivir sin carencias".

Uno de los correlatos de este concepto es, además, la visión de democracia como extensión de ciudadanía, en su triple dimensión de ciudadanía civil, política y social, que difundió en América Latina el informe del PNUD de 2004, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* Cabe agregar que la visión de ciudadanía social está presente en las constituciones de varios países de la región, entre ellos Colombia, cuyo primer artículo define a nuestra nación como un "Estado social de derecho".

Sus implicaciones sobre el diseño de la política social fueron detalladas en el capítulo sobre principios de política social del documento *Equidad, desarrollo y ciudadanía* que elaboró la Cepal en 2000, donde se proponen cuatro principios básicos: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad. El primero de ellos se asocia con el concepto de los servicios sociales básicos que provee el Estado como derechos de los ciudadanos. El segundo principio alude a lo que es obvio, particularmente en sociedades altamente desiguales: que la garantía del acceso de los sectores más desfavorecidos a dichos derechos exige la aplicación del principio de solidaridad, que además expresa un objetivo social básico, la necesidad de construir sociedades más integradas. El tercero señala la necesidad de utilizar mejor los recursos públicos para lograr mayores beneficios, en tanto que el último alude a las fuertes interrelaciones que existen entre las distintas dimensiones del desarrollo social (o, por el lado negativo, las múltiples dimensiones de la pobreza).

Una formulación posterior y complementaria es el concepto de "universalismo básico" que presentó en 2006 el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Este concepto alude a una serie de prestaciones sociales básicas y de cobertura de riesgos esenciales que deben hacerse extensivas a toda la población, con estándares de calidad homogéneos y prestados sobre la base del principio de ciudadanía. Esto nos remite, además, al concepto de *merit goods* de la teoría del bienestar, que Consuelo Corredor denomina en su obra "bienes de mérito", pero que también pueden denominarse "bienes de valor social", como lo propuso la Cepal en el ya aludido documento, es decir, aquellos bienes y servicios que la sociedad considera que deben recibir todos sus miembros en tanto ciudadanos. Estos bienes y servicios pueden entenderse, por lo tanto, como una expresión concreta de los derechos económicos y sociales y expresan auténticas preferencias de la sociedad, que van más allá de las preferencias individuales.

En la formulación que nos aporta Consuelo Corredor, esta visión implica una nueva mirada del desarrollo social donde se destacan dos elementos. En primer lugar, valora aspectos complementarios al ingreso y a la utilidad, que son el centro del análisis económico tradicional. En segundo término, aborda el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades fundamentales y la equidad como un elemento esencial para lograr este objetivo.

Para desarrollar estos conceptos, la autora hace un uso riguroso de las obras de dos filósofos contemporáneos, Amartya Sen y John Rawls (el primero también economista). El desarrollo consiste en este contexto como el desarrollo de las *capacidades* (*capabilities*), definidas por Sen como el conjunto de opciones de vida al cual tiene derecho una persona. Las capacidades no están referidas, por lo tanto, a la productividad, sino a la libertad de las personas para decidir sobre sus vidas. De ahí se deriva precisamente el concepto de Sen de "desarrollo como libertad". Para ello, la sociedad debe contrarrestar las deficiencias de lo que Rawls denomina "la arbitrariedad de las contingencias naturales y de la fortuna social" y que son particularmente acuciosas en sociedades altamente desiguales como las nuestras.

En las palabras de Corredor: "Un enfoque basado en los derechos parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como el garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales, para que las personas pongan en acción sus capacidades y así lograr equiparar la desigualdad de oportunidades". Así, el reconocimiento de los derechos sociales pasa por su reconocimiento como "derechos positivos" que debe promover el Estado y por generar las condiciones para asegurar su ejercicio, y se convierte en un "verdadero instrumento de promoción del desarrollo humano y el ordenador de las acciones del Estado".

*****

Esta formulación nos conduce a debates más concretos sobre el diseño de las políticas sociales y económicas. Tres son particularmente pertinentes: la relación entre los derechos económicos y sociales y el nivel de desarrollo económico de un país, la integralidad de las políticas sociales y económicas, y la corresponsabilidad y participación ciudadanas.

Sobre el primero de estos temas, cabe señalar que la sola declaración política de que "Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios" (Art. 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos), o del derecho a la educación y a la seguridad social (Artículos 26.1 y 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos), no permiten crear riqueza o repartir lo inexistente. En este sentido, como lo he señalado en un ensayo anterior: "Su instrumentación debe ser compatible con el nivel de desarrollo alcanzado y […] con el 'pacto fiscal' imperante en cada sociedad, para así evitar que se traduzca en expectativas insatisfechas o en desequilibrios macroeconómicos que afecten, por otras vías, a los sectores sociales a los cuales se busca proteger. Equidad, en este sentido, debe entenderse como el establecimiento de metas que la sociedad sea efectivamente capaz de alcanzar, dado su nivel de desarrollo. Es decir, su punto de referencia es lo *realizable*, pero no menos de ello y, por ende, como lo han recogido los debates sobre derechos económicos y sociales, *lo máximo entre lo realizable*"[3].

Esto implica que el alcance de la exigibilidad de los derechos económicos y sociales está sujeto a los límites de lo que es posible, en un momento determinado, dado el desarrollo económico de un país. De hecho, el intento de exigir en abstracto derechos sin tener en cuenta lo que una sociedad puede darle a *todos* los ciudadanos puede terminar distribuyendo los recursos escasos hacia unos pocos. Por lo tanto, aunque ciertos niveles de exigibilidad *jurídica* son inherentes a cualquier formulación de derechos, en el caso de los económicos y sociales es igualmente –o incluso más– importante la exigibilidad *política*: la especificación, por parte de la autoridad política (la Asamblea Constituyente o el Congreso) de cuáles son los logros en materia de derechos económicos y sociales que una sociedad determinada espera alcanzar, dentro de las restricciones que impone el nivel de desarrollo, pero también del principio de que se debe alcanzar lo "máximo entre lo realizable". En torno a eso se estructura, por supuesto, el debate político entre distintas opciones democráticas, así como también sobre la generación de los recursos necesarios para garantizar la provisión de los servicios básicos que la sociedad, a través de las autoridades políticas, define como esenciales en un momento determinado.

Consuelo Corredor acepta las limitaciones que impone el nivel de desarrollo y agrega las que se derivan de la capacidad institucional del Estado en un momento determinado. Señala, en tal sentido que: "Si bien los dere-

---

[3] José Antonio Ocampo, *Reconstruir el futuro: globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá: Grupo Editoral Norma y Cepal, 2004, p. 159.

chos son universales, integrales e indivisibles, las restricciones derivadas de la disponibilidad de recursos, de la fortaleza de las instituciones, así como de la capacidad de la gestión pública, exigen un esfuerzo importante para establecer prioridades en el deber constitucional de restablecer y garantizar los derechos fundamentales." Se trata, dice, de definir "las prestaciones esenciales", los "bienes de mérito" o "de valor social", es decir, de darle alcance a un mínimo de los derechos que deben ser tutelados de inmediato y contar con políticas que garanticen su progresividad.

En tal sentido propone y centra su análisis en los siguientes derechos económicos y sociales, que considera como fundamentales: el derecho a la alimentación y a la nutrición, el derecho a la educación, el derecho a la salud y el derecho al trabajo. La educación es, en su visión, tanto la puerta de entrada para el acceso a las oportunidades pero también para el desarrollo de las capacidades, es decir para el ejercicio de la libertad. El trabajo no es solamente la principal fuente de obtención de ingresos sino también un medio de sentido de pertenencia y valoración personal y social. Igualmente, en la visión de Corredor, los logros en materia de inclusión social solo serán sostenibles si la política social integra la inclusión productiva como un objetivo explícito, con las estrategias pertinentes para su alcance.

Las restricciones que imponen el nivel de desarrollo económico e institucional, pero también la necesidad de garantizar el desarrollo progresivo de estos derechos lleva a la autora a emplear el concepto de "metaderechos" propuesto por Sen para referirse a ellos. Este concepto se refiere a una situación en la cual si bien no es posible garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, lo que sí debe existir es la política para hacerlo alcanzable. De hecho, agrega, varios de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución colombiana bien podrían ser considerados como metaderechos, en tanto el Estado no está hoy en condiciones de garantizar su ejercicio con carácter universal, pero sí está en la obligación de moverse en ese sentido.

En esta visión, las políticas sociales y económicas deben ser comprehensivas e integrales dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos. Debe cumplir, además, como lo señala la autora, las cuatro dimensiones del contenido de los derechos establecidas por el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales: la disponibilidad (oferta suficiente), la accesibilidad (ausencia de obstáculos para el acceso, la aceptabilidad (calidad y compatibilidad con el conjunto de derechos) y la adaptabilidad (respeto a la diversidad de las necesidades de los diferentes grupos humanos).

Como lo resalta ampliamente Consuelo Corredor en esta obra, el concepto de *integralidad* condiciona, además, el diseño de las políticas sociales, en la medida en que rompe con la lógica sectorial tradicional (políticas de nutrición, educación, de salud, de empleo, etc.) para enfocar la atención sobre las poblaciones, con sus características además heterogéneas, y los territorios donde están concentradas. La autora propone, en tal sentido, las tres miradas poblacionales que se incorporaron en el Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia": i) la diferenciación por ciclo vital, para distinguir las necesidades de los niños y las niñas, y las de los jóvenes, de las personas en edad adulta; ii) la diferenciación según su condición de etnia o de género y iii) la diferenciación de acuerdo a su condición de pobreza o pobreza extrema. En este último sentido, lo esencial son las vulnerabilidades asociadas a la alta dependencia económica, la carencia de propiedad (vivienda, tierra, activos), la malnutrición, asociada con enfermedad, la falta de educación y de calificación para el trabajo.

En su concepción, el territorio es, además, un elemento integrador fundamental, en tanto los territorios no solo son espacios físicos, ni delimitaciones administrativas, sino también espacios de identidad y de construcción de tejido social. Son, además, importantes para desarrollar las capacidades locales y avanzar hacia una mejor gestión pública a través de la desconcentración y la descentralización.

Consuelo Corredor, con referencia a la administración Garzón, resume esta visión de la siguiente manera: "La impronta de esta gestión en materia social es la intervención integral, es decir que en el ámbito de poblaciones y territorios las intervenciones públicas tienen que atender esa multicausalidad de la pobreza; es por eso que la visión no es sectorial, no se reduce a resolver desarticuladamente el problema de cobertura en educación, el problema de salud, o el problema del hambre. Las respuestas a las especificidades de las poblaciones y de los territorios son integrales e integradas".

La integralidad, debe agregarse, también alude a la relación entre el desarrollo económico y el social, que son procesos simultáneos en el desarrollo humano y cuyo elemento de articulación es el derecho al trabajo. Por eso, señala Corredor, las políticas de inclusión productiva son cruciales, en particular si se trata de superar las barreras estructurales e intergeneracionales que reproducen la situación de pobreza. Esta visión implica, además, que las deficiencias en materia social no solo tienen implicaciones para los grupos poblacionales con carencias, sino también sobre el desarrollo económico de la ciudad y del país. En la formulación de la autora, genera una pérdida de

eficiencia, afectando a toda la sociedad, al privarse del aporte de las capacidades y potencialidades de estos grupos. En tal sentido, señala que: "El principio de equidad debe ser, entonces, un principio orientador de las políticas públicas tanto económicas como sociales, no solo por razones éticas y de justicia social sino también por la sostenibilidad del crecimiento y la estabilidad socioeconómica y política".

Sobre la *corresponsabilidad*, la autora plantea que en el deber de restablecer y garantizar el ejercicio de los derechos, la responsabilidad no es únicamente del sector público sino también del sector privado, de las organizaciones sociales y comunitarias, de los organismos internacionales y, por supuesto, de quienes son sujetos del restablecimiento de sus derechos. En este concepto, alude a mi propia concepción según la cual "el desarrollo integral se logra mucho mejor bajo el predominio de la sociedad, no bajo el predominio del mercado (sociedad de mercado) ni del Estado (estatismo)", del cual se deriva mi definición de políticas públicas como "acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo".

De ahí surge la necesidad de promover la ciudadanía activa, reivindicando el derecho ciudadano a ser actor de los procesos sociales, lo cual implica redefinir las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado para, como señala Corredor, empoderar a la sociedad frente al primero. Exige una ciudadanía con derechos pero también con deberes, que participa activamente en la concepción y la supervisión de los proyectos de desarrollo y programas sociales que la afectan. Y exige la creación de mecanismos de exigibilidad, entre los cuales la autora incluye la rendición de cuentas, la moción de censura, la revocatoria del mandato, la tutela, el derecho de petición, las oficinas de quejas y reclamos y las veedurías ciudadanas. "En suma, el enfoque de derechos demanda una institucionalidad pública y una organización ciudadana comprometidas con la promoción, protección, restablecimiento y garantía de los derechos considerados como fundamentales".

Debe decirse que, pese a la importancia que la integralidad y la corresponsabilidad tienen en una perspectiva de ciudadanía social, Consuelo Corredor reconoce que fueron áreas donde no se lograron los avances deseados. En el primeo de estos casos, señala, las inercias institucionales y la normatividad favorecen la mirada sectorial, y hubo dificultades para adelantar rápidamente y en forma masiva procesos de capacitación acordes con esta perspectiva.

Una de las principales restricciones para la formulación de la política fue también la falta de información estructurada sobre los sectores sociales.

De ahí la importancia que la Administración Garzón dio a la creación de un Sistema Integrado de Gestión Social. El desconocimiento de la oferta de servicios sociales públicos y privados es también, en la visión de Corredor, una barrera para que las poblaciones puedan acceder a los mismos y para que las entidades den una adecuada orientación hacia éstas.

La participación ciudadana en las políticas diseñadas y adoptadas no tuvo tampoco la dinámica y dimensión deseadas, dada la poca organización y representación social y los limitados mecanismos y espacios de concertación. Se logró, sin embargo, fortalecer instancias ya existentes y crear otras con criterios poblacionales.

*****

Agradezco la oportunidad de prologar un libro con ideas frescas y sólidas, que contribuirá mucho al debate sobre el diseño de políticas económicas y sociales en nuestro país y en América Latina. Dejo en manos del lector no solo el enriquecerse con estas ideas sino también el detallado análisis que hace Consuelo Corredor en los capítulos III y IV sobre los programas bandera de la Administración Garzón en materia de nutrición, educación, salud e inserción productiva.

Introducción

El presente trabajo tiene como propósito argumentar la pertinencia de la lucha contra la pobreza y la exclusión si se quiere apostar con convicción y decisión al *desarrollo con equidad y democracia*, tomando como referencia la experiencia de gobierno en la administración de Bogotá (2004-2007).

Después de varias décadas en las que se privilegió la preocupación por el crecimiento económico en desmedro del desarrollo, desde los años noventa aparecen de nuevo en las agendas internacionales y nacionales los problemas asociados al Bien-Estar como razón central del mismo.

Es así como a partir de los aportes, en especial de la Comisión Económica para América Latina –Cepal–, de la Organización de las Naciones Unidas –ONU–, de los desarrollos teóricos de muchos académicos, en particular de Amartya Sen, y sobre todo por los insatisfactorios resultados de las reformas adoptadas desde la crisis de la deuda, que se enriquece la perspectiva analítica sobre el desarrollo, visto no como un problema económico o social sino integralmente como desarrollo humano.

Una de sus principales consecuencias es abandonar la idea de que las personas son sujetos de necesidades para reconocerlas en su lugar como sujetos de derechos. Este reconocimiento, que en varios países altamente desarrollados se conquistó hace mucho tiempo, es un logro reciente en los países en desarrollo, en especial en América Latina donde ha sido consignado en las cartas constitucionales hasta hace pocos años, sin que por ello se pueda considerar que se ha logrado una real garantía en el ejercicio de los derechos.

Diversos análisis reconocen que la situación de América Latina durante los últimos años ha mejorado en términos de crecimiento económico y de disminución de la pobreza; sin embargo, todavía doscientos millones de personas en la región no logran superar el umbral de la pobreza. Más aún, la desigualdad, característica que hace de la región la más inequitativa en el mundo, no cede. Las brechas sociales son marcadas en materia de ingresos, educación, nutrición, salud y empleo, y la discriminación por condición de género y de etnia es aún alarmante.

Según buena parte de las encuestas de percepción y los bajos niveles de participación ciudadana, es débil el apoyo y el aprecio de la población por sus instituciones. La agenda social, en general, tiene como referente el compromiso de los Estados con los Objetivos de desarrollo del milenio

–ODM–, pero las evaluaciones realizadas hasta el momento no parecen indicar que todos los países de la región logren cumplirlos, e incluso al interior de los mismos sus alcances son muy desiguales.

En el caso de Colombia, en 1991 mediante Asamblea Constituyente se reformó la Constitución, vigente en lo esencial desde 1886, y se estableció el carácter de Estado social de derecho consagrando los derechos fundamentales propios de toda constitución moderna. Desde entonces son muchos los desarrollos de la misma pero también muchas las enmiendas que desafortunadamente se han introducido y que le restan posibilidades de mayor avance. Un contrato social logrado tan recientemente debe ser respetado y acogido, y lo que es más importante, ha de ser sujeto de desarrollo y de políticas conducentes para hacer realidad lo allí consagrado.

Ese fue el espíritu del compromiso de gobierno con el que Lucho Garzón asumió la Alcaldía Mayor de Bogotá en 2004 y que se plasmó en el Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión", en el cual claramente se asume el problema de la pobreza y la exclusión desde la perspectiva de las OPORTUNIDADES, las CAPACIDADES y los DERECHOS. Este enfoque conduce a validar la necesidad de las políticas públicas –y no meramente de programas sociales–, pues se trata de objetivos de interés colectivo, por lo cual está comprometida la elección social que se expresa en los derechos consagrados en la Carta Constitucional y en los tratados internacionales.

En las políticas públicas el liderazgo estatal es fundamental pero no exclusivo y, por tanto, la convocatoria de construir una "Bogotá sin indiferencia" expresó la apuesta por unas relaciones renovadas entre el ESTADO, la SOCIEDAD y el MERCADO, para empoderar a la sociedad frente al primero, hacer valer la responsabilidad social empresarial, liderar las políticas públicas en escenarios de concertación público-privados y así contribuir a la construcción de ciudadanía.

La responsabilidad social que hoy se invoca de manera permanente es aún un proceso con precario desarrollo. Como bien lo señala la Constitución, este es un país en el cual se garantiza y se respeta la propiedad privada, la cual tiene una función social. En el caso de Bogotá, la convocatoria constituyó un llamado a la solidaridad y a la responsabilidad de todos los bogotanos y bogotanas, del sector privado, de la academia, de las organizaciones sociales, comunitarias, las no gubernamentales y las iglesias, con la convicción de que la sostenibilidad de las políticas públicas, y en particular de la política social, no es posible si no existe una apropiación colectiva de los objetivos.

En el caso de "Bogotá sin indiferencia" el compromiso con los derechos orientó las políticas públicas hacia la equidad de oportunidades y al desarrollo de las capacidades de las personas con el propósito de construir autonomía en el ejercicio efectivo de sus derechos. A la política social se le otorgó la prioridad, concibiéndola integralmente para abordar poblaciones y territorios en forma simultánea, dado el reconocimiento de la indivisibilidad de los derechos. Esta perspectiva integral, sin embargo, fue una de las tareas más difíciles de adelantar, no solo por las inercias institucionales y la normatividad que favorece la mirada sectorial –la cual fragmenta la realidad–, sino también por las dificultades para adelantar rápidamente y en forma masiva procesos de capacitación tendientes a promover la comprensión e implicaciones de esta perspectiva. La política social se concretó en diversos programas y estrategias procurando incluir, desde su diseño, alternativas de inserción productiva, en especial para la población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Las dificultades para su logro fueron enormes, tanto por el bajo margen de maniobra gubernamental en esta materia como también por las pocas oportunidades que para este tipo de población brinda el sector privado.

Se partió de la convicción que los procesos deben darse en doble vía: por una parte, los ciudadanos han de comprender que el Estado tiene una serie de obligaciones para con ellos, que es su deber tutelar sus derechos –particularmente de quienes se encuentran más desprotegidos– pero, a la vez, que el ejercicio ciudadano comporta deberes. Eso es lo propio de un Estado social de derecho. Las transformaciones sociales se mueven en un horizonte de mediano y largo plazo y el alcance de resultados efectivos y duraderos –como por ejemplo lograr mejoras en la nutrición de la población–, es el resultado de un trabajo concertado y continuo que exige políticas públicas de largo aliento. No se trata aquí de "poblaciones objetivo" sino de sujetos de derechos y, por tanto, de actores protagónicos de su propio desarrollo.

En la administración distrital 2004-2007 se mantuvo el propósito de trascender la forma de hacer políticas públicas, no tanto con un carácter estatal sino social, consolidando, creando y liderando espacios de concertación para coadyuvar y propiciar intervenciones a través de la oferta institucional y mediante alianzas público-privadas.

A las nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad contribuyó la participación ciudadana en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas. Esta participación no tuvo la dinámica y dimensión deseadas, dada la poca organización y representación social al igual que los limitados mecanismos y espacios de concertación.

En materia de cultura tributaria se confirmó la concientización de la ciudadanía acerca de sus derechos y deberes. Esto encierra otro factor clave: la confianza en la administración pública. La ciudadanía no cumpliría con sus obligaciones tributarias si no confiara en que esos recursos se destinarán a la inversión en bienes y servicios de interés público que van a propiciar una mejora en su calidad de vida.

Bogotá constituye hoy un referente para muchas otras ciudades latinoamericanas por los cambios tan trascendentales que ha tenido en los últimos quince años. Desde lo más visible, como el desarrollo urbano y de la infraestructura física, hasta el avance en aspectos esenciales para el futuro de la capital, como es la mejora en la calidad de vida de la población. Pero aún persiste una gran inequidad que se expresa en la segmentación de la ciudad, con desigualdades profundas entre poblaciones y territorios, en la que se pueden apreciar unos polos muy desarrollados y con una alta calidad de vida que coexisten con comunidades en condiciones precarias. De ahí que la lucha contra la pobreza y la exclusión mantenga su pertinencia como objetivo de ciudad en el mediano y largo plazo.

Esta continuidad depende, en buena medida, de que la ciudadanía se apropie de las políticas públicas, lo cual no es posible sin su participación activa, con el fin de que éstas resulten exitosas y redunden en el progreso de Bogotá. Así las cosas, si se toma conciencia de la necesidad de persistir en el énfasis social, en aminorar las inequidades y las desigualdades, Bogotá en un horizonte de una o dos décadas puede estar a la par de muchas capitales latinoamericanas que hoy ya han alcanzado significativos estándares de calidad de vida y de desarrollo humano.

En los últimos quince años se hizo un aporte importante a la ciudad en materias tales como infraestructura, cultura ciudadana y finanzas públicas, pero la agenda social se relegó por mucho tiempo. El sentido del desarrollo de una ciudad son las personas que la habitan, por lo que cualquier política pública que se adopte tiene que tener como protagonista a la población. En este orden de ideas, la infraestructura y las finanzas públicas son un medio al servicio de quienes habitan en la ciudad. Lo ideal habría sido que la agenda social hubiera tenido prioridad muchos años atrás, dado que la pobreza y la exclusión no se resuelven a corto plazo y requieren una política continuada, cuyos resultados son acumulativos y se ven a mediano y largo plazo.

La elección que hizo Bogotá por la lucha contra la pobreza y la exclusión explica que la política social haya sido el núcleo del plan de desarrollo

y de las decisiones públicas, permitiendo así honrar los compromisos, reconociendo que aún es largo el camino por recorrer.

El compromiso con la ciudad se adelantó mediante políticas y estrategias cuya pertinencia se constata con los significativos resultados obtenidos: una reducción en el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza del 38.8% entre 2003 y 2006: en 2003 la ciudad tenía 38.9% de su población por debajo de la línea de pobreza y en 2006 se redujo al 23.8%[1]. Lo mismo se puede afirmar en materia de pobreza extrema o línea de indigencia: en 2003 la ciudad tenía un 9.1% de la población por debajo de esta línea y en 2006 esta cifra disminuyó a 3.4%, lo cual implica una reducción del 62%. Este es un logro muy importante, porque la pobreza extrema, llamada también "línea de indigencia" es, en sentido estricto, una "línea de hambre". La línea de indigencia indica que las personas no cuentan con ingresos suficientes para adquirir la canasta de alimentos requerida, de tal suerte que quienes se ubican por debajo de ese nivel están claramente en situación de hambre. Por eso es tan destacable la reducción del 62% en este periodo, aún más cuando el programa bandera de la Administración fue Bogotá Sin Hambre, el cual avanzó significativamente en cuanto al acceso a la alimentación, con logros limitados en materia de abastecimiento dadas las restricciones técnicas, organizacionales y financieras.

La superación progresiva de las barreras que impone la pobreza y la exclusión ha demostrado que la inversión social tiene unos efectos positivos sobre el crecimiento. Los recursos destinados a lo social no son un gasto sino una inversión que aporta al desarrollo de las personas y al crecimiento económico. En los últimos años Bogotá ha tenido una buena dinámica económica, finanzas sanas y unos importantes resultados en materia de política social. Dicho en forma más precisa, se está generando un círculo virtuoso entre la reducción de la pobreza y el apalancamiento del crecimiento, pues en la medida en que los sectores más pobres pueden acceder a la oferta pública de bienes y servicios y perciben transferencias de recursos públicos, disponen de ingresos adicionales para la compra de otros bienes y servicios, con lo cual se contribuye a la demanda interna y esta apalanca el crecimiento económico de la ciudad.

---

[1] Cálculos hechos por la Misión de Pobreza del Departamento Nacional de Planeación.

Los resultados de Bogotá son fruto de un acumulado de saberes, logros y recursos que en los últimos años han contribuido a la construcción de una ciudad que, con todas sus limitaciones, es hoy un referente nacional e internacional. No obstante, es conveniente reiterar que la sostenibilidad de dichos logros y el poder para enfrentar los retos dependen de que las políticas valoradas como positivas trasciendan los periodos de gobierno, se aprenda de los errores y se trabaje para superar las limitaciones; e igualmente dependen de la consolidación y ampliación de las alianzas público-privadas, en las cuales la responsabilidad social es estratégica, pero desafortunadamente su comprensión y desarrollo en nuestro medio son aún precarios.

Por ello hay que insistir en que el ejercicio de la responsabilidad social es determinante para la inclusión social, entendida como la igualdad de oportunidades que merecen todas las personas y colectivos sociales para desarrollar sus capacidades y así ejercer en forma efectiva los derechos ciudadanos.

Se trata entonces de eliminar las brechas sociales para lo cual, como lo muestra la historia reciente, no basta el crecimiento. Es necesario poner las políticas públicas al servicio de los sectores más desprotegidos, con unos niveles básicos de satisfacción de los derechos ciudadanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que progresivamente conduzcan a su universalidad y satisfacción plena.

Durante los últimos años y ante el poco éxito de las políticas sociales auspiciadas por el Consenso de Washington, según las cuales el desarrollo social es una resultante del crecimiento económico, América Latina ha emprendido una búsqueda de respuestas y elaboraciones conceptuales que le pueden facilitar hacer frente, en forma decidida, al complejo escenario social de la región: la persistencia de altos niveles de pobreza y la elevada y creciente desigualdad entre sus habitantes.

Desde tiempo atrás la academia, y más recientemente las instituciones y las agencias multilaterales, han planteado alternativas que permiten aceptar hoy con más facilidad que no existe dicotomía entre el desarrollo económico y el desarrollo social, que los derechos sociales, económicos y culturales deben y pueden tener vigencia en la región y que la globalización creciente de la sociedad plantea no solo posibilidades de crecimiento sino también efectos perjudiciales en la configuración de las economías y de las sociedades, pues pone en juego las culturas y las identidades nacionales, aumenta la fragilidad financiera de las economías locales y no siempre beneficia, sino que dificulta, la diversificación y el acceso a los mercados mundiales.

Como lo plantea la Cepal: "la titularidad de los derechos sociales encarna la efectiva pertenencia a la sociedad, pues implica que todos los ciudadanos estén incluidos en la dinámica del desarrollo y gocen del bienestar que ese desarrollo promueve"[2]. Las ciudades son un ámbito especial para la garantía de los derechos. Sus gobiernos son más cercanos a la comunidad y pueden responder mejor a sus necesidades y expectativas. El sentido de pertenencia a la ciudad es un proceso en permanente construcción, como lo muestra la experiencia de Bogotá, y requiere de la participación activa de los habitantes en las decisiones que hacen de la ciudad "un espacio social hecho a la medida del libre desarrollo de su personalidad individual y colectiva y en el que se garantizan plenamente sus derechos humanos"[3].

> *El método que incorpora –participación política activa de los ciudadanos– y el presupuesto sobre el que se edifica –garantía plena de los derechos humanos–, hace que el derecho a la ciudad no se postule como meta lejana a la que se puede o no arribar, sino como utopía que se deja construir desde el presente y a partir de imperativos éticos y jurídicos que no pueden ser desconocidos y que claramente son irrenunciables.* [...] *el derecho a la ciudad, sustentado en una visión renovada de la política –íntimamente ligada a la vida de la ciudad–, y en el respeto integral a los derechos humanos de todos sus habitantes, reclama una ciudad que asuma como propia entre otras, estas funciones: la justicia social que pone término a las asimetrías sociales, económicas y políticas; la garantía y el respeto de los derechos humanos; la promoción de la solidaridad; el ejercicio y profundización de todas las formas de democracia; la convivencia pacífica y la educación para la paz; la sostenibilidad ambiental; el diálogo intercultural y el respeto a la diferencia*[4].

De lo dicho hasta el momento es claro que las políticas públicas orientadas al restablecimiento y garantía de los derechos fundamentales y a la participación ciudadana no son propiamente opciones de gobierno, sino man-

---

[2] Cepal (2007). *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Ed. Cepal, AECI, Secretaría General Iberoamericana, p. 27.

[3] Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General – Garzón, L. E. (2007). *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*. Bogotá: Imprenta Distrital, p. 23.

[4] Ibíd., p. 23.

datos constitucionales que comportan obligatoriedad y elementos constitutivos de la legitimidad y la gobernabilidad en un escenario democrático.

En esta perspectiva se presenta este trabajo, con un doble propósito: en primer lugar, argumentar conceptualmente la relevancia de *los derechos como fundamento de las políticas públicas* (capítulo I) para asumir en forma decidida la lucha contra la pobreza y la exclusión, lo cual pasa por una reconceptualización de estos problemas y conduce a importantes implicaciones en materia de *políticas públicas*, para que estén *al servicio de los derechos* (capítulo II). En segundo lugar, acercar la teoría a la práctica de gobierno, destacando el aprendizaje metodológico de hacer compatibles el "deber ser" con el "poder hacer", sin renunciar por ello al compromiso político adquirido con la ciudad de Bogotá (2004-2007), de emprender en forma decidida la *lucha contra la pobreza y la exclusión,* por lo cual fue determinante la política social (capítulo III), teniendo como brújula el plan de desarrollo, enriquecido con las experiencias acumuladas de la ciudad. Apartándose de la obligación de rendir cuentas, que de hecho fue una práctica cotidiana, de lo que se trata en este texto es de compartir experiencias para extraer lecciones de los aciertos y errores, de los avances y dificultades que bien pueden ser pertinentes para otras regiones, sin desconocer sus realidades específicas. Una de estas lecciones es el imperativo de darle sostenibilidad a los procesos y construir autonomía en el ejercicio de los derechos, para lo cual el *derecho al trabajo* y a la *inclusión productiva* (capítulo IV), son imperativos. No de otra forma se puede avanzar en la construcción del desarrollo con equidad y democracia. Este es quizás el reto más visible de nuestras sociedades contemporáneas.

Capítulo I. Los derechos como fundamento de las políticas públicas

1. La pertinencia de la lucha contra la pobreza y la exclusión

En América Latina los problemas de pobreza y exclusión siguen ocupando un lugar importante en las agendas políticas, por cuanto las reformas adelantadas en las últimas décadas y los importantes recursos destinados a programas sociales no han dado los resultados esperados.

La crisis de fines de los años noventa afectó de manera importante los logros alcanzados en el primer lustro de la década. El crecimiento sigue siendo menor al requerido, la volatilidad persiste, las amenazas de crisis macroeconómicas y financieras siguen siendo recurrentes y la fragmentación social se expresa en múltiples demandas. Todas estas son dificultades que afectan la gobernabilidad y ponen en entredicho la legitimidad de los gobiernos y sus políticas.

Si bien entre 1990 y 2006 en América Latina la población por debajo de la línea de pobreza se redujo en 11.8 puntos, y por línea de indigencia o pobreza extrema en 9.1 puntos, el mayor aporte a esta reducción ha sido en la presente década, en la cual entre 2002 y 2006 la primera bajó en 7.5 puntos porcentuales y la segunda en 6 puntos. No obstante esta reducción, los niveles siguen siendo inaceptables: en 2006 la población en situación de pobreza fue de 36.5% y en pobreza extrema el 13.4%[5].

A su vez, América Latina es el continente con la mayor desigualdad de ingresos. Según el informe del Banco Mundial[6], el 10% más rico de la población recibe el 48% de los ingresos totales, mientras el 10% más pobre sólo recibe 1.6%. La brecha con los países desarrollados se amplía[7] y el

---

[5] Cepal (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Ed. Cepal.

[6] Banco Mundial (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos viciosos y círculos virtuosos*. Bogotá: Banco Mundial en colaboración con Mayol Ediciones S.A.

[7] Un estudio de Guillermo Perry sobre los últimos cuarenta años en América Latina muestra un crecimiento "mediocre" y la ampliación de la brecha con los países ricos. Así por ejemplo, los países del este de Asia tenían un ingreso medio por habitante más bajo que el de América Latina al inicio de ese periodo, y hoy lo superan con creces. Ver Perry, G. (2005). *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*. Serie Desarrollo para todos. Washington: Banco Mundial.

mejoramiento en la calidad de vida no ha sido ostensible, problemas que se constituyen en barreras para un desarrollo humano sostenible.

La persistencia de esta situación explica la relevancia de los asuntos sociales en las agendas internacionales, en particular en la Cumbre de Desarrollo del Milenio de 2000, donde 189 Estados agrupados en la Organización de las Naciones Unidas adoptaron los llamados Objetivos de desarrollo del milenio –ODM–, con el presupuesto de la existencia de una "[…] responsabilidad colectiva de respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. En nuestra calidad de dirigentes, tenemos, pues, un deber que cumplir respecto de todos los habitantes del planeta, en especial los más vulnerables y, en particular, los niños del mundo, a los que pertenece el futuro"[8].

Allí se establecieron ocho objetivos en el campo del desarrollo social: 1. reducir a la mitad la pobreza extrema y el hambre; 2. lograr la enseñanza primaria universal; 3. potenciar el papel de la mujer y promover la igualdad entre el hombre y la mujer; 4. reducir en dos terceras partes la mortalidad infantil; 5. reducir en tres cuartas partes la mortalidad materna; 6. reducir la propagación de enfermedades, especialmente el VIH/SIDA y el paludismo; 7. garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y 8. crear una asociación mundial para el desarrollo, con objetivos en materia de asistencia, comercio y alivio de la deuda.

El compromiso en materia de reducción de la pobreza extrema fijó el 2015 para reducirla a la mitad. Dado que Cepal estima que la pobreza extrema en 2007 fue de 12.7% en la región, ello significaría que se ha cumplido con el 87% de la meta en un 68% del tiempo fijado[9]. Este alcance, que pareciera satisfactorio, no puede ignorar las amenazas y las diferencias entre países. Brasil, Chile, Ecuador y México ya cumplieron su compromiso; Colombia, Salvador, Panamá, Perú y Venezuela están en el segundo grupo, con un cumplimiento promedio de 68%, y entre los más rezagados se encuentran Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, con un cumplimiento inferior al 50%.

Las amenazas a las que está expuesta la región alertan sobre la necesidad de persistir en los esfuerzos de combatir la pobreza y la exclusión, aún

---

[8] Naciones Unidas (2000). Resolución aprobada en el quincuagésimo quinto periodo de sesiones. A/RES/55/2.

[9] Cepal (2007). Óp. cit., p. 12.

más cuando prevalece la preocupación por el cumplimiento de las metas macroeconómicas y fiscales, como fines en sí mismos, a los cuales se subordina la atención de los problemas sociales. Si bien el crecimiento económico, aunque a un ritmo inferior al deseado, continúa, su distribución no es equitativa a favor de los más pobres; el desarrollo tecnológico sigue concentrado en las grandes firmas, aumenta el desequilibrio ecológico y aún no se conocen los alcances del fomento a los biocombustibles; la concentración de la riqueza es creciente y el empleo se ha disociado de la dinámica económica, con lo cual prevalece el empleo precario, el trabajo temporal y el trabajo informal.

En América Latina, durante el decenio pasado, la tasa de desempleo abierto se elevó de 12% a 16%, golpeando de manera especial a los más jóvenes y a los más pobres. La situación de Colombia no se aparta del escenario latinoamericano y, por el contrario, en nuestro caso se agregan dos problemas de la mayor importancia: el conflicto armado interno y el desplazamiento forzado, que ponen a importantes grupos de la población en situación de pobreza extrema al verse abocados a buscar refugio en las grandes ciudades o en cabeceras municipales.

De acuerdo con la medición realizada por la Misión de Pobreza del DNP, en 2006 cerca de la mitad de la población del país vive en la pobreza (45%) y el 12% en la pobreza extrema; y la desigualdad de ingresos, medida por el índice de Gini, alcanza 0.54. Las brechas entre el sector rural y urbano siguen siendo considerables: en las zonas urbanas el índice de pobreza es de 39% y de pobreza extrema de 8.7%, mientras en las zonas rurales el índice de pobreza es de 62% y la pobreza extrema de 21.5%[10]. Estos elevados niveles de pobreza en el campo están asociados con la enorme concentración de la tierra: "[…] en la zona rural, 56% de los propietarios de predios registrados en catastro poseen 1.7% del territorio, en propiedades de menos de 3 hectáreas, mientras que en el otro extremo, 0.16% de los propietarios poseen 58% de tierra, en extensiones mayores a las 1.000 hectáreas"[11].

---

[10] DNP (2006). *Estimaciones de pobreza en Colombia. Programa contra la extrema pobreza*. Presentación realizada en Bogotá con ocasión de la Reunión Subregional de Países Andinos de la Red de Protección Social en la Región Andina.

[11] Bonilla, R. (2006). "Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso". En: Cárdenas, M. y Bonilla, R. (Coord.) (2006). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: Ed. Cerec – Fescol.

Simultáneamente, las dificultades para acceder a empleos dignos o para que las familias puedan contar con un ingreso permanente también aumentan. En Colombia el desempleo y la pobreza crecieron en forma simultánea desde finales de la década pasada. Durante la crisis el desempleo afectó primero, y en mayor medida, a las zonas urbanas así como a grupos específicos de población: los jóvenes, las mujeres y los más pobres, pero luego se amplió hacia otros grupos, como los jefes de hogar y las personas con niveles educativos relativamente altos. La caída de la ocupación condujo a una fuerte reducción de los ingresos reales, que se calcula en cerca de 30% entre 1997 y 2003.

Aunque el desempleo abierto ha evolucionado favorablemente en los últimos años no ha sucedido lo mismo con el subempleo, que alcanza el 37% de la fuerza laboral. Y a pesar de que en los últimos años el crecimiento económico ha superado el 6%, el desempleo abierto no ha logrado bajar del 10%. No puede afirmarse, entonces, que el panorama del mercado laboral esté despejado.

2. La década de los años noventa: un cambio de orientación

La política social en América Latina ha evolucionado al mismo tiempo que lo ha hecho el modelo de desarrollo y, sobre todo, a medida que los avances, lentos en algunos periodos, más fuertes en otros, muestran que el panorama social no se despeja. La pobreza y la desigualdad persistentes son la marca del desarrollo latinoamericano.

En las últimas décadas del siglo pasado muchas economías, en especial las latinoamericanas, se debatieron entre el alcance del Estado y del mercado en la conducción de la economía. Por lo menos hasta el primer lustro de los años setenta prevaleció la idea del proteccionismo y de la intervención del Estado, expresada a través del modelo de sustitución de importaciones y de una ampliación de los servicios sociales prestados por el Estado, modelo que se fue debilitando y dando paso a las ideas de liberalización de los mercados. La política social del momento, marcada por la inestabilidad de los regímenes y por fuertes dificultades para consolidar la democracia, estableció instituciones funcionales al modelo de crecimiento, favoreciendo principalmente la integración al mercado interno del incipiente grupo de trabajadores asalariados urbanos. La prioridad se le otorgó al crecimiento

económico, con el supuesto que las condiciones de vida de las amplias capas de población mejorarían en la medida en que el modelo tuviera éxito. El Estado era el prestatario de la mayor parte de los servicios sociales que, dada la restricción de recursos y las prioridades de inversión, lograron bajas coberturas y mejoras, principalmente en salud y educación. La desigualdad no fue afectada en forma importante.

La crisis del modelo sustitutivo, cuyas limitaciones se hacen evidentes en la década de los años setenta, coincide con una puesta en cuestión de los paradigmas del desarrollo; la educación empieza a ser considerada como una variable fundamental para conseguir mayor crecimiento, en lo que se ha llamado la TEORÍA DEL CAPITAL HUMANO, la cual considera que los dineros para preparación de recursos humanos son una inversión social y no un gasto de consumo. Esto se traduce en un aumento sostenido del presupuesto destinado a educación y salud en los distintos países. El mercado laboral se convierte en una preocupación central, pues está visto que el crecimiento económico ha llevado a una segmentación de los mercados y de la economía, que la modernización de las economías urbanas y la falta, en la mayor parte de los países, de reformas agrarias integrales, ha traído consigo un proceso de concentración de la población en las zonas urbanas. El mercado laboral no escapa a esta segmentación y la informalidad, caracterizada por bajos niveles de productividad y de ingresos así como por concentrar en su interior a los trabajadores con menores calificaciones, pasa a ser un problema central de la política social. Tanto organismos internacionales, como la OIT, como los programas y planes de desarrollo de los países, buscaron la manera de promover la generación de empleo y la formalización del mismo como una forma de reducir la pobreza. El enfoque de las necesidades básicas insatisfechas empezó a ser integrado en las políticas de desarrollo y la inversión pública se dirigió a solucionar las carencias identificadas como más importantes en esta forma de concebir la pobreza.

A principios de la década de los años ochenta la Cepal[12] mostró que pese al buen desempeño en el crecimiento económico de la región, que le permitió multiplicar por cinco su producto en veinte años, la desigualdad persiste y los empleos de alta productividad que se crearon no fueron suficientes para vincular la creciente oferta laboral.

---

[12] Iglesias, E. (1983). *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983* [monografías]. [s.l.]: Cepal. p. 50.

La crisis de los años ochenta, llamada la crisis de la deuda, deterioró en forma importante el crecimiento económico y los logros sociales, hizo girar el péndulo de forma drástica y se impuso la estabilización macroeconómica como objetivo central; predominaron la apertura del comercio, la liberalización financiera, la desregulación de los mercados, la flexibilización del mercado laboral y un retiro del Estado como productor de bienes y servicios, con lo cual las privatizaciones fueron una constante en la mayor parte de los países de la región[13].

En esta nueva perspectiva el crecimiento económico se convirtió en un fin en sí mismo. Los problemas de la distribución y la desigualdad quedaron relegados, e incluso se asoció el mayor crecimiento con la reducción de la pobreza, por lo cual las políticas sociales deberían ser compensatorias para atender aquella población vulnerable que no se había beneficiado hasta el momento de los frutos del progreso. La protección social se redujo, entonces, a programas de atención para los grupos de más bajos ingresos y se abrió la prestación de servicios de educación, salud y pensiones al sector privado, con el argumento de su mayor eficiencia. Ante las dificultades del aparato productivo para la generación de empleo, se optó por políticas de flexibilización laboral que, en muchos casos, llevaron a que los trabajadores asalariados urbanos perdieran parte de los logros obtenidos en las décadas anteriores.

El impacto de las numerosas reformas adoptadas en el primer quinquenio de los años noventa tuvo efectos muy desiguales en la dinámica económica, y muy precarios en materia social. Los niveles de pobreza no cedieron, la desigualdad no se aminoró y la inestabilidad laboral se convirtió en una constante, producto, como lo plantea Tokman (2003), de una mayor vulnerabilidad al desempleo facilitada por las reformas laborales y las políticas

---

[13] Este cambio de orientación es precisado por G. Perry en los siguientes términos: "Conviene recordar que esas ideas [se refiere a las neoliberales] se generaron como reacción a los excesos intervencionistas, proteccionistas y de inestabilidad macroeconómica que caracterizaron las décadas previas en América Latina y el Caribe y que habían llevado a profundas crisis en los años ochenta. A su turno, sin embargo, incurrieron en excesos en la dirección opuesta al subestimar la importancia de las instituciones y de la acción del Estado en varios ámbitos, pero en particular, […] con respecto a los vinculados con los temas de equidad […] Desde mediados de los años noventa se ha venido construyendo una síntesis que pretende superar la oposición Estado y mercado, que caracterizaba a estas dos tendencias del pensamiento económico y que se fundamenta en la evolución reciente del pensamiento económico contemporáneo y en los resultados de la investigación empírica". Véase Perry, G. (2005). Óp. cit., p. 8.

de estabilización de precios; una mayor inestabilidad derivada de la privatización, que trae consigo una mayor rotación laboral y menor protección y la informalización creciente del mercado, al punto que, en América Latina entre 1990 y 2001, dos de cada tres empleos fueron generados en el sector informal; a ello se agrega la tercerización (96% de los empleos creados en el periodo se ubicaron en el sector servicios) y la desprotección (43 de cada 100 empleos creados no tenían acceso a la protección laboral), factores que "implican un incremento de la inestabilidad e incertidumbre al aumentar la importancia relativa de puestos de trabajo con menor duración y mayor desprotección laboral y social"[14].

Si bien es cierto que sectores de ingresos medios se han visto seriamente afectados por tales reformas a través de una mayor exposición a situaciones de pobreza y deterioro de su calidad de vida (nuevos pobres), los más seriamente afectados fueron los sectores en mayor pobreza. La pérdida de ingreso ha reducido fuertemente su consumo y sus posibilidades de inversión, profundizando aún más su situación de pobreza. La existencia de mercados de trabajo, segmentados y heterogéneos, y de entornos económicos volátiles e inciertos, ha aumentado los riesgos sociales. Estos eventos han hecho más complejo el panorama social, dando lugar a una mayor desigualdad y a un estado de inseguridad y vulnerabilidad que aumenta el riesgo y la incertidumbre.

Puede afirmarse entonces que las políticas de ajuste estructural implementadas en las últimas tres décadas en América Latina fortalecieron la desigualdad social. Las reformas se orientaron al fortalecimiento del mercado, la apertura de las economías y el estímulo al sector externo. En el campo de lo social, se buscó una atención selectiva dirigida en especial a los grupos que eran afectados por las medidas económicas, y se empezó a reforzar el papel del sector privado en la prestación de servicios, bien complementando, bien sustituyendo la función del Estado. El enfoque focalizado de la política social se complementó con un enfoque limitado de equidad, que busca atender selectivamente disparidades como forma de llegar a la universalidad.

Frente a la evidencia y contundencia de estos magros resultados, se abre paso un cambio de rumbo, que para Colombia J. A. Ocampo sintetiza así: "De hecho, los años noventa deben ser vistos en Colombia como un intento por cambiar el rumbo, combinando los esfuerzos por poner a tono nuestra

---

[14] Tokman, V. (2003). "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo". En: *Revista de la Cepal*, No. 81, diciembre, p. 86.

economía con el proceso de globalización, con acciones orientadas a extender los servicios sociales a grupos más amplios y a profundizar nuestra democracia. Sin embargo, como muchos países, y quizás el mundo entero, hemos enfrentado serias dificultades para conciliar estos múltiples objetivos"[15].

Se impone entonces la revisión de las políticas sociales, de los alcances de la focalización, de la segmentación creciente de los servicios sociales, en fin, la necesidad de redefinir el sujeto de las políticas sociales. El fortalecimiento de nuevos actores sociales –mujeres, grupos étnicos– y del interés de la ciudadanía en la gestión de lo social, se conjugan con la crisis del modelo social imperante y la PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS va ganando espacio como un referente para la política social.

La búsqueda de DESARROLLO CON EQUIDAD Y DEMOCRACIA ocupa un lugar en las agendas internacionales y nacionales, no solo como objetivos colectivos deseables sino también como mandatos constitucionales[16]. La equivocada disociación entre desarrollo económico y desarrollo social hace evidentes sus costos y se abren paso las ideas de *desarrollo integral* (Cepal), de *desarrollo humano* (PNUD,) y de *desarrollo como libertad* (A. Sen). Todos estos aportes han nutrido el camino promisorio de los derechos humanos como fin último del desarrollo; así lo expone J. A. Ocampo:

> *Pero ninguno la encarna mejor que el concepto moderno de derechos humanos, entendido en su doble acepción de derechos civiles y políticos, que garantizan la autonomía individual frente al poder del Estado y la participación en las decisiones públicas, y de derechos económicos, sociales y culturales, que responden a los valores de la igualdad, la solidaridad y la no discriminación. La universalidad, indivisibilidad e interdependencia de estos conjuntos de derechos representan, sin lugar a dudas, el fundamento ético de toda política de desarrollo. Es, además, la raíz del concepto con que se abre nuestra carta política: "Colombia es un Estado social de derecho"*[17].

---

[15] Ocampo, J. A. (2001a). *Un futuro económico para Colombia*. Libros de Cambio. Bogotá: Ed. Alfaomega, p. 2.

[16] La Cepal es, quizás, la que ha liderado con más fuerza la búsqueda simultánea de estos objetivos. Ver Cepal (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal. Textos seleccionados*. Santiago de Chile: Ed. FCE – Cepal. Igualmente, Ocampo J. A. (2005a). Óp. cit., quien articula su ensayo en torno de dos triadas: desarrollo-equidad-democracia y Estado-mercado-sociedad.

[17] Ocampo, J. A. (2005a). Óp. cit., p. 34.

3. La perspectiva de derechos: un nuevo paradigma

Derechos y desarrollo social

La temática de los derechos ha ganado en las últimas décadas un espacio importante en el escenario internacional, no solo en los acuerdos de los gobiernos, como el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– y los ODM, sino también como expresión de los movimientos y organizaciones desde la sociedad civil. Es el caso de la "Carta Mundial del Derecho a la Ciudad", que intenta compendiar los compromisos que la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales y los organismos internacionales deben asumir para garantizar el cumplimiento de los derechos básicos de quienes habitan la ciudad[18].

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– impulsó desde finales del decenio de los años ochenta la discusión sobre nuevas formas de entender y medir el desarrollo social. La visión de DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE plantea que el desarrollo es multidimensional y que, en esta perspectiva, debe valorarse en una dimensión más amplia que el nivel de ingreso. Este es solo un medio que no necesariamente mejora las condiciones de vida. El desarrollo humano es visto como el proceso de ampliación de las opciones de las personas, que pone en condiciones de decidir lo que hacen y quieren hacer en su vida. Tres campos reclaman principalmente la atención y se traducen en indicadores de medición del desarrollo: lograr una vida larga y saludable, el acceso al conocimiento y el acceso a los recursos que permitan alcanzar un nivel de vida adecuado, de acuerdo con el contexto de cada lugar. Pero el desarrollo humano no se agota allí. Valora otras opciones como la libertad política, el sentido de comunidad, las oportunidades de creación y productividad y el respeto por los derechos humanos. Y tan importante como el logro es el proceso de alcanzarlo de manera equitativa, participativa y sostenible. El precepto fundamental es que sin equidad no se logra el desarrollo humano.

Dos elementos sobresalen en la nueva mirada del desarrollo social: uno, se valoran aspectos complementarios al ingreso y a la utilidad y, dos, se

---

[18] Esta iniciativa tuvo su origen en el Foro Social de las Américas. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General – Garzón L. E. (2007). Óp. cit., capítulo I.

integra la equidad, en medios y resultados, como expresión de la libertad. De esta forma el desarrollo se aborda como un proceso de expansión de las libertades fundamentales[19].

La equidad como finalidad y como medio no se limita a la igualdad de oportunidades ni a la igualdad de reglas que incluyan la preferencia por los más débiles, como en el clásico planteamiento de John Rawls, para quien las libertades básicas incluyen el acceso a los ingresos y a la riqueza así como a la autoestima. En sus dos principios de justicia establece la necesidad de dar un mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad, para que prevalezca la equidad[20].

La visión del desarrollo como libertad, liderada por Amartya K. Sen[21], parte del enfoque de capacidades para plantear la necesidad de una visión integral del desarrollo. En esta visión, la equidad implica un marco de acción que permita el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas de las personas, que supere las restricciones para ejercer la democracia, para utilizar los recursos en la producción, el intercambio y el consumo, y para tener alimentación, educación, salud, servicios básicos y la protección necesaria para enfrentar riesgos y coyunturas de crisis. No es suficiente el tratamiento igual para todos, propio del liberalismo clásico, pues como bien lo señala Sen: "La existencia de un individuo libre e igual ante la ley puede resultar indigna, si la libertad formal no va acompañada de los medios para satisfacer las necesidades básicas"[22]. Se trata de que las personas sean agentes de su propio destino. La discusión sale así del marco de las carencias y de cómo medirlas,

---

19 Sen, A. (1998). "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI". En: Emmerij, L. y Núñez del Arco, J. (Compiladores) (1998). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. [s.l.]: BID, pp. 589-614.

20 Rawls, J. (Traducción de María Dolores González) (1995). *La teoría de la justicia* (2ª. Ed.). México: Ed. FCE.

21 Sen, A. (1973) *On Economic Inequality*. New York: Oxford University Press; (1984). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland; (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press; (1996). *La calidad de vida* (con M. Nussbaum). México: Ed. FCE; (2000a). *Desarrollo y yibertad*. Bogotá: Editorial Planeta.

22 Ver, Sarmiento Gómez, A. (2003). *Hacia un desarrollo económico social equitativo, participativo e incluyente*. Bogotá: Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Perspectivas de la política social en América Latina. Encuentro de académicos especializados en política social.

y se plantea en el terreno de los derechos. De lo que se trata entonces es del restablecimiento y garantía de los derechos sin distinción alguna.

Esta perspectiva solo puede ser asumida como una relación interdisciplinaria del derecho, la filosofía y la economía, que permite la construcción de la justicia social. De la misma manera, es una alternativa a la visión utilitarista en la cual hay una ausencia de análisis sobre los derechos.

Rawls, quien ha sido uno de los pensadores más influyentes en la discusión sobre la justicia, "[…] resalta que la fuerza del contrato colectivo se basa en la autonomía moral, por la cual es el individuo el que se constituye como Estado en la mejor tradición de Kant, pero lo hace a través de una contratación institucional. Esto sin duda representa un avance indudable al propósito de encontrar una fundamentación a la justicia que no dependa de una ideología particular"[23].

La visión de justicia en Rawls tiende un puente entre la libertad individual y el contrato social, expresado este último en los acuerdos constitucionales entre los diferentes sectores y grupos de la sociedad. Esto lleva implícito el concepto de igualdad que, como Sarmiento expresa, se constituye en fundamento del Estado, pero ya no como característica individual sino con la concepción de persona, con su necesaria dimensión comunitaria[24].

Con Rawls hay una teoría de la justicia basada en la equidad y en la garantía de la igualdad de todos los grupos sociales en el contrato social, que representa las relaciones entre las personas y de ellas con el Estado. Sin embargo, se trata de una igualdad jurídica, si se quiere, frente a un conjunto de bienes materiales. Para Sen, la igualdad debe ir más allá: una verdadera igualdad debe ser en los logros alcanzados.

Derechos y capacidades

La crítica de A. Sen al utilitarismo y a la teoría del bienestar abre puertas a otra visión fundamentada de lo que él llama las realizaciones (o functionings), como complemento de las capacidades, definidas estas como el conjunto de libertades básicas que contiene aquello que las personas consi-

---

[23] Sarmiento, A. (2007). "Una mirada interdisciplinaria de los DESC", documento de trabajo no publicado.

[24] Sarmiento, A. (2006). "Una evaluación del Eje social", documento borrador. Bogotá.

deran valioso[25]. Este conjunto, que no es de bienes materiales, es el punto central del enfoque de las capacidades que puede estar en las realizaciones alcanzadas, o lo que de hecho logra una persona hacer y que está directamente relacionado con la idea de la libertad de hacer, o en el conjunto de opciones que tiene una persona[26], determinado este último por la diversidad de circunstancias inherentes a la condición humana, como la etapa del ciclo vital en la que se encuentre una persona, sus habilidades, género, talentos, enfermedades, entre otras, y a los factores que caracterizan su territorio y el ambiente social donde se desempeña[27].

Por tanto, la crítica de Sen desde el enfoque de las capacidades al enfoque utilitarista pone en evidencia las desigualdades en las oportunidades que, como Martha Nussbaum expresa, "[…] estas no oscurecen las desigualdades en la distribución de recursos de la sociedad"[28]. Para Sen, las capacidades medidas como logros permiten avanzar en la idea de justicia en Rawls, definida en términos de bienes primarios.

Entender la pobreza como carencia y privación de capacidades va entonces más allá de la mera distribución del ingreso o de la visión sobre un conjunto de bienes primarios. Está condicionada por la precariedad de las DOTACIONES INICIALES que poseen las personas, que les impide el ejercicio efectivo de sus derechos y, por tanto, se traduce en una mala calidad de vida.

Lo que debe preocupar a una sociedad con sentido de justicia es cómo están distribuidas las oportunidades entre los más y los menos favorecidos, pues se trata de que su estructura básica contrarreste las deficiencias que

---

[25] Los ODM son un acuerdo en torno a los derechos fundamentales, que desde la perspectiva de A. Sen, bien pueden ser mirados como *functioning* o como mínimos vitales. Sarmiento, A. (2007): "La perspectiva de derechos: una evaluación multidimensional del Eje social". Documento preliminar, mimeo. Bogotá.

[26] Sen, A.; Foster, J. (2003). "Espacio, capacidad y desigualdad". En: *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, No. 5, mayo, pp. 417-423. México.

[27] James Foster señala los debates sobre el espacio donde debe definirse la desigualdad. Menciona que en *Equality of What?* Sen considera que "para múltiples propósitos, el espacio apropiado no es ni la utilidad como lo afirman los utilitaristas ni los bienes primarios como lo expresa Rawls en su teoría de justicia". *Revista de Comercio Exterior* (2003). Óp. cit.

[28] Nussbaum, M. (2005). *Capacidades como titulaciones fundamentales*. Colección Estudios de filosofía y derecho (No. 9). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

provienen de lo que Rawls denomina "la arbitrariedad de las contingencias naturales y de la fortuna social"[29].

Es aquí, justamente, donde las políticas públicas juegan un papel decisivo en llegar a los menos favorecidos. El problema de la pobreza bajo esta óptica trasciende la justicia individual y representa también un problema de eficiencia que afecta a toda la sociedad, al privarse del aporte de las capacidades y potencialidades de estas personas. Sen hace explícita la interdependencia entre equidad y eficiencia y entre valores e instituciones: "Si a las personas se les niega la educación o carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad, los resultados no se limitan a la desigualdad sino que afectan la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales, etc. La falta de equidad en una esfera puede conducir a una pérdida de eficiencia y a desigualdades en otras"[30].

Un enfoque basado en los derechos parte de la equidad y la justicia como la base de la sociedad y coloca al Estado como el garante de las condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para que las personas pongan en acción sus capacidades y logren así equiparar la desigualdad de oportunidades. Esto lleva a hacer el acento en los derechos positivos, los cuales están ausentes en el discurso clásico de la economía del bienestar, en razón a que está centrado en el individuo y es coherente con los planteamientos de los derechos negativos, donde la acción del Estado se ve restringida básicamente a no intervenir en el desarrollo de la libertad individual.

El paso de los derechos subjetivos o negativos, fundamentados en la libertad individual, hacia los derechos objetivos o positivos, donde la ley actúa como elemento de racionalización del concepto, permitió cambiar la mirada sobre la educación, el trabajo y la asistencia social, de criterios residuales del valor fundamental de la libertad negativa a derechos que implicaron que las personas tuvieran titularidad sobre estos, respaldados constitucionalmente. "La prestación de los derechos sociales se hacía a través de

---

[29] Rawls, J. (1995), Óp. cit., p. 99. Ver Corredor, C. (2004). *Pobreza, equidad y eficiencia social*. Colección Cuadernos del PNUD-MPS, Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia (No. 1). Bogotá: Panamericana. La relación entre dotaciones, derechos y calidad de vida se desarrolla más adelante en el apartado subtitulado "El problema de la pobreza desde la perspectiva de derechos".

[30] Sen, A. (2002a). *¿Qué impacto puede tener la ética?* Presentación en la reunión de Ética y Desarrollo, BID, en colaboración con el Gobierno de Noruega. Disponible en www.iadb.org/etica, citado por Corredor, C. (2004). Óp. cit., pp. 25-26.

instituciones no públicas como la familia, las organizaciones religiosas, etc.; todas con motivaciones voluntarias que excluían la posibilidad de convertir la prestación voluntaria de un servicio en la titularidad de un derecho"[31].

Desde la perspectiva de Sen, la titularidad de los derechos es un elemento intermedio entre las dotaciones de las personas y el sistema de derechos, que gobierna la transformación de dichas dotaciones en titulaciones. Para abordar el tema de las titulaciones, Sen diferencia los derechos generales de los metaderechos, es decir, aquellos cuya realización puede no ser inmediata y que, por tanto, requieren de la búsqueda de políticas que hagan viable su titularidad en el futuro[32].

Esto es de particular importancia en sociedades que, como la nuestra, enfrentan altos índices de pobreza y, en especial, situaciones de hambre. Tales derechos están supeditados al sistema político y al carácter del Estado, del cual la sociedad esperaría la garantía y el restablecimiento a riesgo del deterioro de su condición humana.

Si bien Sen alude al derecho a no estar expuesto al hambre ni a sus efectos para argumentar su concepto de metaderechos, este bien puede aplicarse a otros casos como el derecho a librarse de la enfermedad. Se trata de políticas que, como se verá en el siguiente capítulo, garanticen la progresividad en el ejercicio de los derechos. Esto matiza los problemas derivados de su dimensión económica, que además tiene un alcance político e institucional: la competencia de recursos para fines alternativos[33].

El interés de lo dicho hasta el momento es dotar de un marco conceptual a las políticas y estrategias de desarrollo que las oriente de manera consistente y coherente con los fines del mismo. Estos fines están contenidos en el Estado social de derecho, que significa un cambio fundamental de la base misma del Estado liberal, al pasar del individualismo iluminista que inspiró las primeras concepciones de los derechos humanos a una mi-

---

[31] Baldassarre, A. (2004). *Los derechos sociales*. Traducción de Santiago Perea Latorre. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

[32] Sen, A. (2002b). *El derecho a no tener hambre*. Traducción de Everaldo Lamprea. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

[33] Sen, A. (2000b). "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero". En: Baker, Paul (comp.). *Vivir como iguales. Apología de la justicia social*, núm. 139. Barcelona: Paidós Studio.

rada de comunidad donde la equidad es la base fundamental del Estado Liberal moderno[34].

Si aceptamos que la razón fundamental del desarrollo es el crecimiento personal y colectivo de los miembros de una sociedad, ello significa poner en el centro de las políticas públicas el ejercicio efectivo de la ciudadanía para todas las personas, cualquiera sea su condición o situación.

El enfoque de capacidades y derechos resulta de la mayor pertinencia, en tanto ve a las personas no como sujetos de necesidades sino como sujetos de derecho, lo cual tiene unas enormes implicaciones en las políticas que se diseñen y adopten. La primera mirada pone el acento en las carencias de las personas y, por tanto, en el carácter asistencial de los servicios, acompañados de una discrecionalidad en la atención, mientras que la segunda mirada pone el acento en las capacidades y las libertades, tanto positivas como negativas (la libertad de evitar el hambre o la enfermedad), lo cual conduce de inmediato a su exigibilidad. Como bien lo señala V. Abramovich:

> *En los últimos años, el cuerpo de principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional sobre los derechos humanos ha fijado con mayor claridad no solo las obligaciones negativas del Estado, sino también un cúmulo de obligaciones positivas* [...] *ha definido con mayor precisión no solo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer para lograr la plena materialización de los derechos civiles y políticos, y también económicos, sociales y culturales. En tal sentido, los derechos humanos no son pensados hoy tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino también como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, particularmente en procesos de transición o en democracias deficitarias o débiles*[35].

Así pues, la garantía de los derechos pasa por su reconocimiento y por generar las condiciones para asegurar su ejercicio, así como por el deber del Estado de restablecerlos en caso de vulneración y sancionar a quienes los

---

[34] Véase, Corredor, C.; Ramírez, C. y Sarmiento, A. (2007). *La política social en la Bogotá sin indiferencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá, capítulo III.

[35] Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En *Revista de la Cepal*, núm. 88, abril de 2006. Santiago de Chile. p. 38.

violan. Igualmente importantes son las políticas de prevención para evitar la vulneración de los derechos. Esta secuencia "[…] marca uno de los desplazamientos fundamentales trazados por la perspectiva poblacional: el que hace referencia a la función de las políticas sociales. De ser paliativas y remediales frente a las consecuencias de problemas estructurales, pasan a ser un verdadero instrumento de promoción del desarrollo humano y el ordenador de las acciones del Estado"[36].

Políticas y metaderechos

En esta perspectiva resulta de la mayor utilidad el concepto de METADERECHOS propuesto por Sen para referirse a una situación en la cual, si bien no es posible garantizar el ejercicio efectivo de un derecho, lo que sí debe existir es la política para hacerlo alcanzable, dado su carácter vital para la dignidad humana.

Sen lo precisa así: "un metaderecho a algo **x** puede ser definido como el derecho a tener políticas **p(x)** que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho **x**". Para ejemplificar un metaderecho cita la Constitución de la India de 1950 que establece: "El Estado debe, en particular dirigir sus políticas al aseguramiento […] de que todos los ciudadanos, hombres y mujeres por igual, tengan derecho a unos medios adecuados de subsistencia […]" Si este metaderecho fuera aceptado, entonces el efecto no sería el de realizar el "derecho a unos medios adecuados de subsistencia […]" sino de dar a una persona el derecho a exigir que tal política sea dirigida a asegurar el objetivo de hacer del derecho a medios adecuados un derecho realizable, aún si este objetivo no puede ser inmediatamente alcanzado. Es un derecho de distinto tipo: no a **x** sino a **p(x)**. "Propongo llamar el derecho a **p(x)** un metaderecho a **x**"[37].

De hecho, varios de los derechos fundamentales contemplados en la Constitución colombiana bien podrían ser considerados como metaderechos, en tanto el Estado no está en condiciones de garantizar su ejercicio con carácter universal. Es el caso de la educación y la salud, y por supuesto el derecho a una vida digna. Pero lo que se deriva de ello es la exigencia al Estado

---

[36] Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (2005b). *Bogotá sin indiferencia social. Plan estratégico 2004-2008* Bogotá, p. 46.

[37] Sen, A. (2002b). Óp. cit., p. 15.

de tener políticas explícitas que garanticen que ese derecho va a ser alcanzable, así inicialmente su cumplimiento tenga un carácter progresivo. Frente a los problemas de pobreza y exclusión bien cabe el concepto propuesto por Sen. Él hace explícita la pertinencia del mismo en los siguientes términos:

> *No resulta difícil observar por qué los metaderechos de este tipo tienen relevancia particular para objetivos económicos tales como la remoción de la pobreza o del hambre. En muchos países donde la pobreza o el hambre están diseminados, puede que no exista ningún modo factible mediante el cual en un futuro cercano se les garantice a todos ser liberados de aquellas, pero sí políticas que rápidamente conducirían a tal liberación. El metaderecho a ser liberado del hambre es el derecho a tal política, pero lo que en últimas está tras ese derecho es el objetivo de alcanzar esa libertad*[38].

En este marco el Estado adquiere la obligación de ser el garante de las libertades tanto negativas como positivas, y por tanto cobran pertinencia los metaderechos, promoviendo políticas de corto, mediano y largo plazo que coadyuven a crear las condiciones para lograr en forma progresiva el ejercicio efectivo de los derechos considerados como fundamentales. Este concepto es pertinente en situaciones como la de Colombia en que las múltiples limitaciones estatales en cuanto a capacidad institucional, de gestión o de recursos, implican intervenciones progresivas para el restablecimiento y garantía de los derechos.

De esta forma se propician políticas de Estado –no de gobierno- y se dan mejores condiciones para la sostenibilidad de las mismas. De igual manera facilita que las estrategias, programas y proyectos trazados para desarrollar las políticas sean dinámicos y flexibles para responder a las cambiantes condiciones en el ejercicio de los derechos, por cuanto el alcance de su ejercicio efectivo se mantiene como propósito. Así, por ejemplo, la educación en una sociedad como la colombiana debe ser un metaderecho, y cuando en forma progresiva se alcance la universalización de la misma, la educación deberá estar aún en la agenda de las políticas públicas para trabajar de manera permanente en la calidad, la pertinencia y las nuevas tecnologías.

Lo que se quiere destacar es que si todas las personas son sujetos de derechos, la búsqueda de la igualdad y la equidad se convierten en impera-

---

[38] Ibíd., p. 16.

tivas, no así si son sujetos de necesidades. Y es en esa búsqueda donde los Estados deben asumir una prestación inmediata, o si es del caso, políticas conducentes al alcance de los derechos, pues ellos implican exigibilidad, reconocimiento y respeto por la diversidad; igualmente, se impone la necesidad de políticas tendientes a reducir la desigualdad y para ello se cuenta con distintos instrumentos como la focalización, el sistema preferente o de cuotas, o los planes de acciones afirmativas o de discriminación positiva.

Así pues, el enfoque de derechos "[…] trasciende la simple transversalidad para colocarse como principio estructurador o fundante de la propuesta política y gubernativa"[39]. De hecho, son varias las ventajas derivadas: conduce al empoderamiento de los excluidos, dada la exigibilidad de los mismos; las organizaciones sociales pueden ver estimulado su rol, superando las meras acciones de denuncia y reclamo para participar en la formulación, seguimiento, ejecución y evaluación de las políticas concertadas. De esta forma cobra sentido la promoción de la ciudadanía activa, la cual pasa por reconocer que los asuntos públicos no son exclusivos del ámbito estatal; dicho de otra forma, se trata de desestatizar las políticas públicas, reivindicando el derecho ciudadano a ser actor de los procesos sociales.

El reconocer el carácter de exigibilidad en materia de derechos hace necesario que dentro de las políticas y estrategias se prevean los mecanismos de exigibilidad, tales como la rendición de cuentas, la moción de censura, la revocatoria del mandato, la tutela, el derecho de petición, las oficinas de quejas y reclamos y las veedurías ciudadanas, entre otros.

En suma, el enfoque de derechos demanda una institucionalidad pública y una organización ciudadana comprometidas con la promoción, protección, restablecimiento y garantía de los derechos considerados como fundamentales.

Por último, dado que los problemas de exclusión, discriminación y marginalidad suelen coincidir en nuestro país con los escenarios de conflicto armado y, por consiguiente, con una mayor y más compleja fragmentación social, la pertinencia del enfoque de derechos es aún más significativa, en tanto contribuye a legitimar las políticas, lo cual fortalece la gobernabilidad e incentiva las instancias de participación y concertación entre los más di-

---

[39] Ospina, J. M. (2007). *El derecho a vivir los derechos*. Bogotá: Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá.

versos actores[40]. Desde un enfoque de derechos la seguridad, por ejemplo, adquiere el carácter de "[…] seguridad ciudadana, entendida no solo como un derecho en sí misma, sino la garantía para el ejercicio y disfrute de los derechos humanos y de las libertades […] La visión de seguridad como una política que no es solo policial y que se apoya en la convivencia ciudadana garantizada por la garantía de los derechos, hace que la inversión social sea inversión en seguridad y que la mejor política de seguridad se fundamente en una sólida política de desarrollo e inclusión social"[41].

La pertinencia de las acciones afirmativas

Si bien todas las personas deben ser sujetos plenos de derechos, diversos factores de orden político, cultural, económico, social o religioso imponen barreras para su ejercicio efectivo a algunos grupos poblacionales, dando lugar a sociedades diversas y profundamente desiguales. Son grupos específicos que han sido tradicional e históricamente excluidos de los valores sociales, políticos, económicos y culturales, valores que ellos mismos han contribuido a generar[42].

El Estado social de derecho y las políticas de derechos humanos plantean como imperativos el reconocimiento y respeto a la diversidad y a la multiculturalidad, el empoderamiento de los excluidos y el reconocimiento y restitución de sus derechos, mediante la búsqueda progresiva de la equidad y la justicia social. Ello explica que el mayor énfasis se le otorgue justamente a las poblaciones que padecen la vulneración de sus derechos, o a las poblaciones que por su situación de vulnerabilidad no los pueden ejercer en forma efectiva.

---

40 Así se reconoce en forma explícita en zonas como el Meta o Buenaventura. Ver Satizábal, C. E. y Castañeda, A. (2007). *Hacia una política pública de empleo en el Meta*. Cuadernos PNUD – Gobernación del Meta. Núñez, J. y Carvajal, A. (2007). *¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura?* Cuadernos PNUD. Bogotá.

41 Ospina J. M. (2007). Óp. cit.

42 Un análisis detallado de las acciones afirmativas y de propuesta de política para lograr la inclusión socioeconómica de diferentes grupos poblacionales, puede verse en Corredor, C. (2008a). *Barreras a la inclusión de poblaciones específicas: mujeres, indígenas, afrodescendientes y población en situación de desplazamiento*. Informe al PNUD. Bogotá.

La equidad como principio ético y de justicia social conduce a tratar en forma desigual a los desiguales, para lo cual son muy pertinentes las acciones afirmativas o de discriminación positiva, con el fin de procurar reducir las desventajas en las que se encuentran estos grupos y de promover, proteger, restablecer y garantizar el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de sus derechos fundamentales.

Así lo reconoce la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al establecer "[…] el principio de que ciertas formas de diferencia o distinción en el trato (por ejemplo, las que se basan en la raza o en ser mujer) resultan fuertemente sospechosas de ilegalidad, y que el Estado tiene que brindar razones de mucho peso para justificarlas […] La importancia de lo sucedido radica en que el Sistema Interamericano no recogió sólo una noción formal de igualdad, limitada a exigir criterios de distinción objetivos y razonables y a prohibir diferencias de trato razonables, caprichosas o arbitrarias, sino que avanzó hacia un concepto de igualdad material o estructural, que parte del reconocimiento de que ciertos sectores de la población requieren medidas especiales de equiparación. Esto implica la necesidad de dar un trato diferenciado cuando, por las circunstancias que afectan a un grupo en desventaja, la igualdad de trato supone coartar o empeorar el acceso a un servicio o un bien, en el ejercicio de un derecho"[43].

De igual forma, la Constitución colombiana de 1991, en el artículo 13, incisos 1, 2 y 3, contempla el principio de igualdad formal y material como expresión de la voluntad de eliminar las condiciones de inequidad y discriminación y, en particular, en el artículo 7, reconoce y protege la diversidad étnica y cultural.

Estos mandatos constitucionales validan aún más las acciones afirmativas o de discriminación positiva, sobre las cuales la Corte Constitucional se ha expresado:

> *Con la expresión "acciones afirmativas" se designan políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación. Los subsidios en los servicios públicos, las becas y ayudas financieras para estudiantes con recursos*

[43] Abramovich, V. (2006). Óp. cit., p. 44.

escasos o el apoyo económico a pequeños productores, son acciones afirmativas. Pero también lo son aquellas medidas que ordinariamente se denominan de discriminación inversa o positiva, y que se diferencian de las otras citadas por dos razones: 1. porque toman en consideración aspectos como el sexo o la raza, que son considerados como criterios sospechosos o potencialmente prohibidos, tal y como se explicará más adelante, y 2. porque la discriminación inversa se produce en una situación de especial escasez de bienes deseados, como suele ocurrir en puestos de trabajo o cupos universitarios, lo que lleva a concluir que el beneficio que se concede a ciertas personas, tiene como forzosa contrapartida un perjuicio para otras. [...]

Las acciones afirmativas, incluyendo las de discriminación inversa, están, pues, expresamente autorizadas por la Constitución y, por ende, las autoridades pueden apelar a la raza, al sexo o a otra categoría sospechosa, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades, sino para aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esas mismas personas o grupos en posiciones desfavorables.

En síntesis, no toda utilización de criterios en principio vedados es discriminatoria, pues como bien lo ha afirmado esta Corte, "mal podría un Estado tratar de mejorar la situación de un grupo marginado, sin expedir regulaciones que mencionen el factor que provocó su segregación. Así, si la ley quiere mejorar la situación de la mujer frente al hombre, o aquella de los indígenas frente a los blancos, pues es obvio que la ley debe recurrir a clasificaciones étnicas o sexuales"[44].

Para precisar lo anterior, la Corte Constitucional recoge dos modalidades de aplicación de las acciones afirmativas[45]:

- Sistema de cuotas: criterio rígido que supone la designación numérica o porcentual de las personas consideradas beneficiarias para obtener determinados beneficios. En concepto de la Corte, la cuota es una medida de acción afirmativa, que pretende beneficiar a los grupos más vulnerables de la sociedad. "Esta cuota es de naturaleza 'rígida', pues lejos de consti-

---

[44] Corte Constitucional. Sentencia C-112 del 2000.

[45] *Las acciones afirmativas en el siglo XXI*. p. 10, disponible en: http://www.ucu.edu.uy.

tuir una simple meta a alcanzar, es una reserva 'imperativa' de determinado porcentaje; aunque entendido éste como un mínimo y no como un máximo"[46]. Con ella se busca la selección de ciertos grupos como destinatarios directos de determinados beneficios, a través de una imposición, la cual se encuentra plenamente sustentada constitucionalmente.

- Sistema de trato preferencial: en el que se establece una prioridad o ventaja. Es decir, un trato preferencial o desigual en el supuesto que frente a una situación de partida semejante, ciertas personas se encuentran en una situación contextual de desventaja. Este sistema difiere de las cuotas en que opera en el momento final de la distribución y no hay límites para su aplicación: todos aquellos que reúnen las condiciones para ser objeto del trato preferencial pueden exigir que este les sea brindado[47].

El compromiso con los planes de acciones afirmativas impone modificaciones a la organización y metodologías de trabajo, en particular en el sector público, por cuanto ellos contienen temas y agendas específicas que exigen modificar los sistemas de presupuesto, seguimiento y evaluación de la inversión, así como incorporar variables explícitas en los sistemas de información que den cuenta de estos grupos poblacionales, más allá de las tradicionales categorías de sexo y edad[48].

Vulnerabilidad, condición y situación

El enfoque de derechos conduce a tener siempre presente una mirada poblacional que lleva a reconocer la heterogeneidad de las personas y a identificar grupos con características comunes y que, por tanto, deben ser tenidas en consideración al pensar en políticas públicas pertinentes. Así por ejemplo, la diferenciación más usual es la de ciclo vital, que permite agrupar la población por grupos etáreos: niños y niñas, jóvenes, personas adultas y

---

[46] Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000. Esta sentencia está referida a las mujeres, pero bien puede aplicarse a los grupos poblacionales que padecen la discriminación.

[47] Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1997.

[48] Un ejemplo muy importante de lo que significan las acciones afirmativas es la Sentencia de la Corte Constitucional T-025 de 2004, en la cual establece las obligaciones del Estado en la atención y reparación de los daños causados a la población en situación de desplazamiento.

personas mayores. Pero también hay grupos poblacionales específicos que merecen atención especial en razón a su condición o situación.

Al hablar de "condición" nos referimos a características de género, étnicas o raciales y, por tanto, a las mujeres, indígenas y afrodescendientes; mientras que la "situación" alude a las condiciones en las cuales se encuentran ya sea por razones estructurales o coyunturales. Es el caso de la población en situación de pobreza, de desplazamiento o de reincorporación a la vida civil.

En este sentido, al hablar de grupos poblacionales se puede estar haciendo referencia a su condición o a su situación, y por supuesto a grupos que, en situación de pobreza o desplazamiento, padecen una mayor vulneración de sus derechos en razón a su condición. Es decir que en el espacio de exclusión se conjugan la condición y la situación, haciendo aún más compleja y dramática la vulneración de los derechos. Por ejemplo, no todas las mujeres son pobres, ni todos los pobres son mujeres, pero las mujeres pobres padecen una discriminación mayor que las no pobres y aún más si se encuentran en situación de desplazamiento. De hecho las principales víctimas del desplazamiento son mujeres, niñas y niños. "La jefatura femenina del hogar tiene una presencia muy alta entre esta población, particularmente entre los rangos de edad más jóvenes (15-24 años). La mayoría de mujeres desplazadas se asumen como cabezas de familia, después de perder a sus esposos o compañeros a causa del conflicto armado, o porque por la misma razón no volvieron a saber nada de ellos. De esta manera quedan desprotegidas con sus hijos e hijas, sin mayores opciones para sobrevivir"[49].

Igualmente, en la población en situación de desplazamiento hay población afrodescendiente e indígena. Pero, en cualquier caso, es importante resaltar que de lo que se trata es de superar su situación de desplazados pero reconociendo, valorando y preservando su carácter étnico, de género y multicultural.

Por ello es importante la diferenciación. La condición de las poblaciones se debe reconocer y preservar y, por tanto, se trata de superar las barreras que impiden su inclusión, el reconocimiento de su identidad y de su cultura, barreras generalmente derivadas de razones históricas y culturales. Por su parte, la situación de las poblaciones debe ser modificada para propiciar que

---

[49] Los datos son tomados de *Desplazamiento forzado y políticas públicas*. Comisión de seguimiento a la política pública sobre desplazamiento forzado. Sentencia T-025, primer informe. Ed. UNDP, Redes, Codhes y Embajada Británica. Bogotá, diciembre de 2006, p. 150.

superen aquello que los hace presos de la desigualdad, inequidad, discriminación, exclusión y marginalidad.

Es necesario tener en cuenta que los grupos en situación de pobreza no son homogéneos, pues muchos por su condición étnica o de género padecen barreras adicionales para ejercer sus derechos, o son grupos que están presos de una verdadera situación de indefensión y de riesgo permanente –como es el caso de la situación de pobreza extrema o de desplazamiento–, y de ahí su carácter de grupos vulnerables.

Si entendemos por vulnerabilidad la exposición permanente al riesgo, derivada de la precariedad en que viven las personas y la imposibilidad para enfrentarlo, tendríamos que decir que la situación de pobreza y desplazamiento significa un claro estado de vulnerabilidad. El concepto de vulnerabilidad es precisado por C. Moser y "[…] se refiere a los resultados negativos del ambiente exterior sobre los individuos y los hogares"[50] y lo asocia con la posesión de activos en forma directa. Activos como la mano de obra, la vivienda y la tierra pueden transformarse en ingresos mediante el intercambio. Otros, como el capital humano, las relaciones familiares y el capital social no pueden enajenarse y, por tanto, no necesariamente se traducen en ingreso monetario. La vulnerabilidad tiene una dimensión intertemporal y, como tal, es sensible a los cambios en el entorno, por ejemplo a los cambios en el ingreso o en el acceso a los servicios sociales[51].

La situación de vulnerabilidad impide el ejercicio efectivo de los derechos y por ello es necesario superarla. Lo propio no puede predicarse de la condición de las personas. En estricto sentido, la condición de género o de etnia no debería ser fuente de vulnerabilidad. Otra cosa es que, por la condición, se pueda estar sujeto a discriminación y no reconocimiento y se vulneren los derechos. Así, por ejemplo, una mujer no pobre no está en situación de vulnerabilidad, pero sí puede ver vulnerados sus derechos

---

[50] El concepto de vulnerabilidad ha sido trabajado ampliamente por Caroline Moser para lograr captar procesos de cambio y considerar la carencia de defensas. Ver Moser, C. (1996) *Confronting crisis: a summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. Santiago de Chile: Banco Mundial. Igualmente en Vélez, C. E. et ál. (2003). "El reparto del crecimiento, pobreza y desigualdad". En *Fundamentos económicos de la paz*. [s.l.]: Ed. Banco Mundial.

[51] Una reflexión más amplia se puede consultar en González, J. I.; Corredor, C. et ál. (2000). *Inserción precaria, desigualdad y elección Social*. Bogotá: Ed. Cinep.

en razón a factores de orden cultural como el machismo. La coexistencia de una situación de vulnerabilidad con la vulneración de los derechos por su condición, por ejemplo de género, exige de políticas de inclusión y no discriminación, pero preservando y valorando su condición de mujer. De tal forma que al hablar, en estricto sentido, de poblaciones vulnerables, ellas deben estar referidas a la situación y no a la condición. Nadie podría afirmar que las mujeres *per se* son vulnerables, pero sí podría haber acuerdo en que sus derechos son, en muchos casos, vulnerados.

La vulnerabilidad como indefensión ante los cambios en el entorno es tenida en consideración en la metodología de los análisis sobre desarrollo humano y se ha denominado "sistema de sustento", entendido como "[…] los mecanismos de control, que un individuo, familia u otro grupo social tiene de un ingreso y/o serie de recursos que pueden ser usados o intercambiados para satisfacer necesidades. Esto puede abarcar la información, los conocimientos culturales, las redes sociales, los derechos legales, así como los recursos físicos, como la tierra y las herramientas"[52].

En esta metodología, el sistema de sustento de una familia se caracteriza por tres factores:

> *1. Sensibilidad, que se refiere a la capacidad de responder en forma rápida a los cambios, 2. Flexibilidad, que implica la capacidad de recuperarse después de haber pasado una crisis, adaptándose a las nuevas circunstancias, 3. Sostenibilidad, que se refiere al resultado de la interacción entre la sensibilidad y la flexibilidad e implica la capacidad de perdurar en el sistema de sustento. De tal forma que un sistema de sustento sostenible es aquel en donde la familia puede afrontar y recuperarse de choques internos o externos y proporcionar oportunidades de sustento para el futuro. En el momento en que estos elementos no se cumplen, la familia se encuentra enfrentada a la inseguridad de su sistema de sustento*[53].

Quienes adoptan el concepto de derechos de bienestar asocian la vulnerabilidad con la coerción, entendida como amenaza:

---

[52] Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos (2007). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención*. Resumen ejecutivo ocho ciudades. Bogotá, p. 6.

[53] Ibíd., p. 6.

> […] *la amenaza depende del poder que se tiene para infringir un daño y de la vulnerabilidad que existe para sufrirlo. Y, una forma de vulnerabilidad consiste en tener necesidades básicas, puesto que las personas que carecen de los medios necesarios de subsistencia dependen del ejercicio del poder de aquellos que pueden proporcionarles o negarles los medios de vida* […] *Así, las necesidades básicas reflejan una falta de poder y, por lo tanto, una situación de vulnerabilidad. La idea de la justicia* […] *requiere cambios en los principios fundamentales de las instituciones para eliminar las situaciones que ponen a las personas en un grado tal de vulnerabilidad que no pueden tener la capacidad de elegir o de rechazar aquello que se les ofrece"*[54].

Aquí es importante destacar el concepto del poder de elección, pues como ya se señaló, este es una condición para la libertad y, justamente, la población en situación de pobreza extrema ni siquiera tiene la capacidad de elegir.

De ahí la conveniencia de identificar los factores que propician la alta vulnerabilidad, pues a la vez que permiten orientar las políticas hacia los frentes críticos de lucha contra la pobreza, ayudan a identificar los cambios en el entorno frente a los cuales se es más vulnerable.

Entre los factores que propician la alta vulnerabilidad se destacan: la alta dependencia económica, la carencia de propiedad (vivienda, tierra, activos), la malnutrición, asociada con enfermedad, la falta de educación y de calificación para el trabajo. Estos cinco factores comprometen políticas de ingresos, de acceso a la propiedad, de prevención y atención a la desnutrición y políticas de educación y capacitación.

Con relación a los cambios en el entorno, cuatro son fundamentales: en los sueldos y los ingresos, en la situación laboral, en el acceso a los recursos públicos y los cambios en materia de inflación. A lo cual habría que agregar el desplazamiento forzado, dada la persistencia del conflicto armado interno.

Desde esta perspectiva la pobreza implica la privación de libertades básicas, positivas y negativas, como la libertad de evitar el hambre, la enfermedad o el analfabetismo.

---

[54] Dieterlen, P. (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Ed. UNAM – FCE, p. 111.

Ventajas del nuevo paradigma

El desarrollo basado en derechos se abre entonces como una nueva perspectiva para reformular la política social. Los individuos son ciudadanos con derechos y obligaciones y no consumidores que enfrentan decisiones puramente económicas, aunque ambos conceptos no sean necesariamente antagónicos.

Así lo destaca Abramovich: "Uno de los principales aportes de este enfoque es dotar a las estrategias de desarrollo de un marco conceptual explícito, del cual puedan inferirse elementos valiosos para reflexionar sobre los diversos componentes de esa estrategia: los mecanismos de responsabilidad, la igualdad y la no discriminación, la participación y el otorgamiento de poder a los sectores postergados y excluidos. Ese marco conceptual podría contribuir además a definir con mayor precisión las obligaciones de los Estados frente a los principales derechos humanos involucrados en una estrategia de desarrollo, tanto económicos, sociales y culturales como civiles y políticos"[55]. Derechos que por su naturaleza son universales, indivisibles e interdependientes pues son inherentes a la dignidad humana.

El enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es reconocerlos como titulares de derechos que obligan al Estado. Esto cambia la lógica del proceso de elaboración de políticas, pues se pasa de "personas con necesidades", que es la visión que ilumina por lo general las concepciones tradicionales de pobreza, a "sujetos de derechos". Y los derechos, por definición, son obligaciones que deben contar con mecanismos para hacerlas exigibles.

De hecho, la ciudadanía alude a las personas con derechos y poderes (*empowered*) que participan activamente en la concepción y supervisión de los proyectos de desarrollo y programas sociales que las afectan. El Gobierno y las instituciones de desarrollo, por su parte, deben responder a las demandas de servicios sociales de los ciudadanos.

Puede decirse, como lo plantea Abramovich (2006), que aunque existen distintos enfoques filosóficos y políticos sobre los derechos, la mayoría comparte la idea de que las personas en pobreza están en situación de privación de libertades básicas, tanto positivas como negativas, y que la pobreza

---

[55] Abramovich, V. (2006). Óp. cit., p. 36.

es un asunto de múltiples dimensiones en la que se mezclan aspectos políticos, económicos, sociales, étnicos y culturales[56].

Por otra parte, dadas las limitaciones institucionales, de gestión y financieras, el restablecimiento de los derechos puede tener un carácter progresivo. No obstante, el deber del Estado debe ser el de adoptar políticas tendientes al alcance de su ejercicio efectivo, para lo cual se requieren políticas de largo aliento que lleven a superar la desigualdad, propiciar el logro de la ciudadanía social de los excluidos y a promover la creación de mecanismos e instancias de participación para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Finalmente, el enfoque de derechos implica cambios en la institucionalidad pública y en la organización ciudadana para poder dar cabal cumplimiento a sus obligaciones.

En todo caso, de lo que se trata es de diseñar políticas públicas orientadas a la promoción de capacidades y oportunidades en condiciones de equidad, cualesquiera sea la condición y/o situación, y que estas no se conviertan en fuente de discriminación o vulnerabilidad.

4. El problema de la pobreza desde la perspectiva de derechos

El reconocimiento de los precarios resultados económicos y sociales derivados del llamado Consenso de Washington ha contribuido a la búsqueda de alternativas para enfrentar en forma más eficaz los retos derivados de la globalización y la persistencia de la pobreza y la desigualdad.

A pesar de las numerosas reformas adoptadas desde fines de los años ochenta y a lo largo de la década de los noventa, los grandes problemas asociados al desarrollo y a la democracia están lejos de resolverse. Retos como una mayor equidad, la eliminación de la pobreza extrema, la reducción de

---

[56] Esta idea es compartida por A. Sen. Ver Sen, A. (1997a). "From Income inequality to economic inequality". En *Southern Economic Journal*, octubre de 1997, v. 64, n. 2. p. 384; Sen, A. (1996). "Capacidad y libertad". En Nussbaum, M. y Sen, A. (1996). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 54-83 o Sen, A. (2000a). Óp. cit., especialmente el capítulo 4, "La pobreza como privación de capacidades".

los niveles de pobreza y el ejercicio de la ciudadanía sin discriminación alguna están pendientes en las agendas de los países en desarrollo, y como tal, en Colombia.

En la década actual, las agendas nacionales e internacionales han puesto en lugar prioritario la búsqueda de la equidad en la perspectiva de construir democracia y trazar un camino de desarrollo sostenible con una visión integral del mismo.

En este sentido es valioso el aporte de A. Sen al plantear el bienestar y la justicia como pilares del progreso social. Más exactamente, alude al desarrollo como "la expansión de las capacidades de la gente" o como "la capacidad y la libertad de las personas para hacer las cosas que valoran"[57], lo cual conduce a poner en el centro del mismo a las personas en tanto sujetos de derechos y no como sujetos de necesidades, lo cual tiene importantes implicaciones en la conceptualización de la pobreza y en las políticas para enfrentarla.

La discusión de fondo tiene que ver con la concepción misma de pobreza. Los desarrollos de los últimos años han permitido consolidar miradas que van más allá de la pobreza por ingresos y del enfoque de carencias. Como ya se analizó, la concepción del desarrollo humano y la visión del desarrollo como libertad, planteada por A. Sen, como teorías complementarias sobre el desarrollo de las sociedades y que se consolidan durante la última década del siglo pasado, han propiciado una reconceptualización del problema de la pobreza.

El desarrollo humano y la visión de los derechos han permitido abordar la pobreza desde una mirada más integral y no solo como un problema de equidad y justicia, lo que sin duda es, sino también como un problema de ineficiencia social, por lo cual pagan tanto las personas que la padecen como la sociedad en su conjunto.

Este nuevo paradigma ha propiciado el interés por el reexamen de las relaciones entre crecimiento y desigualdad: "[…] desarrollos teóricos modernos sugieren que niveles muy altos de desigualdad pueden limitar el crecimiento económico, debido a que impiden inversiones potencialmente rentables de los más pobres por falta de acceso al crédito y a la educación, porque conducen a niveles muy altos de crimen y violencia y porque hacen

---

[57] Ver Sen, A. (1999). *Development and Freedom*. New York: Ed. Random House.

más difícil desarrollar instituciones aceptadas por todos y adoptar políticas eficaces de respuesta a choques económicos adversos"[58].

De esta forma, el problema de la pobreza no se reduce a la justicia individual, sino que alcanza el carácter de un problema que compromete la eficiencia, afectando a toda la sociedad al privarse del aporte de las capacidades y potencialidades de estas personas. Sen hace explícita la interdependencia entre equidad y eficiencia y entre valores e instituciones: "Si a las personas se les niega la educación o carecen de derechos económicos básicos debido a desigualdades masivas en la propiedad, los resultados no se limitan a la desigualdad sino que afectan la naturaleza de la expansión económica, el florecimiento de desarrollos políticos y culturales, etc. La falta de equidad en una esfera puede conducir a una pérdida de eficiencia y desigualdades en otras"[59].

Una consecuencia importante de transitar de las necesidades a los derechos es que la pobreza no puede ser mirada como una situación individual ni en sus causas ni en sus soluciones, puesto que las estructuras socioeconómicas y las reglas de juego –formales e informales– que rigen las relaciones sociales, adquieren la mayor relevancia[60]. Dicho de otra forma, la perspectiva de las personas como sujetos de necesidades conduce al individualismo, mientras que la perspectiva de derechos conduce a la ciudadanía. Una necesidad deja de existir al ser satisfecha, mientras que un derecho nunca deja de serlo[61].

---

[58] Perry, G. (2005). Óp. cit., p. 57.

[59] Sen, A. (2002a). Óp. cit. César Vallejo lo señala en los siguientes términos: "Los dos tipos de problemas tienen grandes costos sobre el bienestar y la eficiencia en lo económico, en lo social y en lo político. El primero (equidad) afecta más directamente el bienestar individual y la calidad de los 'factores'; el segundo (eficiencia) más directamente el bienestar social y la asignación de dichos factores". Ver "Pobreza: inequidad e ineficiencia en equilibrio estable". En Corredor C. (Editora) (1999c). *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia, Cinep, Colciencias, GTZ, p. 102.

[60] Un análisis más amplio se puede consultar en Corredor, C. (2003). "El problema del desarrollo". En *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia.

[61] Este avance conceptual sobre la pobreza no se da con la misma fuerza en materia de mediciones, posiblemente por las dificultades en la información (vía encuestas), por las metodologías utilizadas y, principalmente, por los instrumentos para capturar las numerosas y complejas variables. El avance analítico aporta a la comprensión del problema y a la construcción de indicadores, pues

De ahí que la mirada de necesidades conduzca a políticas de asistencia social, mientras que la de derechos requiera de políticas para su restablecimiento y garantía, lo cual compromete los distintos ámbitos que configuran la dignidad humana.

Estudios recientes han avanzado considerablemente en la caracterización de la pobreza siguiendo este último enfoque, así como en la perspectiva de la pobreza no como una situación de no integración de esos sectores a la dinámica económica sino como una situación de inserción precaria, lo cual tiene tres ventajas sobre las miradas tradicionales:

1. No es dualista en el sentido de contraponer un sector integrado a otro desintegrado. Las ideas dualistas de marginalidad e informalidad como formas de abordar la pobreza suponen una sociedad dividida entre un sector integrado a la dinámica económica moderna y un sector marginal, tradicional y aislado de la dinámica de la sociedad, cuando en realidad no son grupos carentes de relaciones entre sí y con la sociedad.
2. Considera en forma explícita la desigualdad de oportunidades y de ingreso.
3. Expresa una elección colectiva fundada en un contrato social, como es la carta constitucional, y que por consiguiente debe guiar las políticas públicas[62].

El carácter integral de la situación de pobreza: oportunidades, capacidades y derechos

Atendiendo a la diferenciación entre condición y situación, establecida anteriormente, la pobreza debe verse como una situación en la que confluyen en forma simultánea una serie de factores que se constituyen en

---

estos no pueden lograr sus propósitos si no se tiene claro el fenómeno que se quiere medir. De ahí que el orden lógico sea saber qué se quiere medir, para poder diseñar los indicadores más adecuados y determinar la información que es necesario capturar. Lamentablemente, la mayor parte de indicadores que se utilizan siguen un camino inverso y por ello es reiterado el argumento de que la exclusión de variables centrales en los indicadores utilizados se debe a que no se dispone de la información.

[62] El concepto de "inserción precaria" lo desarrollamos en un equipo de investigación del Cinep y de la Universidad Nacional de Colombia. Ver González J. I.; Corredor, C. et ál. (2000). Óp. cit.

barreras para el ejercicio de los derechos, por la ausencia de oportunidades que limitan las capacidades. La pobreza, entonces, no se reduce solamente a la carencia de ingreso ni a la imposibilidad de satisfacer todas las necesidades básicas. Es una situación compleja de privación relativa, en la que por ausencia de OPORTUNIDADES las personas están impedidas para desarrollar sus CAPACIDADES y ejercer en forma efectiva sus DERECHOS[63]. Las políticas públicas deben entonces orientarse hacia el restablecimiento y garantía de los derechos, lo cual genera una cadena de beneficios para toda la sociedad, al contribuir al desarrollo.

El aporte del Premio Nobel en Economía (1998) Amartya Sen[64] ha sido de la mayor importancia para construir una visión más integral de la pobreza, fundamentada en las oportunidades, capacidades y derechos, triada condicionada por la precariedad de las dotaciones iniciales que poseen las personas que les impide el ejercicio efectivo de sus derechos y, por tanto, que se traduce en una baja calidad de vida.

---

[63] En distintos escritos ya publicados me he referido de manera amplia a esta temática. Para este trabajo ver, en especial, Corredor, C. (1998b). "Algunas reflexiones analíticas sobre el concepto de pobreza". En *Misión Rural – Transición, convivencia y sostenibilidad, Documento 10 –Pobreza–*. Colección Documentos de la Misión Rural, Bogotá; (1998a). "Ética, desarrollo y pobreza". En *Revista No. 13 Instituto de Estudios Políticos*. Medellín: Universidad de Antioquia; (1999b). "¿Es la pobreza un problema de exclusión? Implicaciones de política". En *Equidad y política social en Colombia*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia, Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Cinep, Consejo Nacional de Planeación y Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz; (1999c). Óp. cit.; (1999a). "Es el problema de la pobreza un problema de exclusión". En *Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*. Córdoba, Argentina: Ed. Sehas, Conicet. Secretaría de Desarrollo Social; González, J. I.; Corredor, C. et ál. (2000). *Inserción precaria, desigualdad y elección social*. Bogotá: Ed. Cinep; (2000a). "Hacia un enfoque de desarrollo alternativo centrado en los derechos y capacidades de las personas". Mujeres por la Democracia ILDIS. Ecuador: Ediciones Abya-Yala-Quito; (2004). Óp. cit.

[64] Entre los principales textos de Sen consultados para este documento se encuentran: (1973). Óp. cit. y la version de 1997 con James Foster. (1983). "Los bienes y la gente". En *Revista Comercio Exterior,* vol. 33, No.12. México; (1984). Óp. cit.; (1987). Óp. cit.; (1989). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Universidad; (1996). Óp. cit.; (1997b). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ed. Paidós; (2002a). Óp. cit.; y la *Revista Cuadernos de Economía* de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, vol. XVII, No. 29 de 1998, que estuvo dedicada en su totalidad al pensamiento de Sen.

Las dotaciones iniciales de recursos tangibles e intangibles son el patrimonio de las personas para poner en acción sus capacidades y contemplan los bienes y servicios mercantiles y no mercantiles. Los primeros están referidos al ámbito de lo privado y pueden ser objeto de intercambio, de tal forma que si se cuenta con un nivel de ingreso adecuado se puede acceder a ellos, adquiriendo el dominio sobre ese conjunto de bienes; a este dominio Sen lo llama "titularidades". Distingue las titularidades mercantiles, las productivas, las de la fuerza de trabajo y las de herencias y transferencias, que dependen de la dotación inicial de recursos y del "mapa de titularidades de intercambio"[65]. Los bienes no mercantiles están más referidos al ámbito de lo público, por su naturaleza no pueden ser objeto de intercambio y por eso tienen que ser una construcción social. Es el caso de la seguridad, la justicia, la libertad, la autonomía y el reconocimiento social.

Dicho de otra forma, las dotaciones iniciales aluden a "las circunstancias en las que se encuentran las personas" y por ello se considera que deberían "tener más fuerza en una teoría igualitaria, ya que estas de uno u otro modo determinan la posibilidad que tienen las personas a la hora de transformar sus recursos personales en bienestar"[66]. Igualmente, están asociadas a la libertad y a la justicia, tal como lo plantea Van Parijs, quien considera que "[…] la dotación de medios o de recursos [es lo que] forma el substrato de la libertad real para todos"[67], y que si se sigue el principio de la justicia, ésta se refiere a la "distribución de la libertad" y por ello se requieren compensaciones debido a la diferencia de las dotaciones[68].

J. Sachs comparte el carácter determinante de las dotaciones iniciales, haciendo un símil con la escalera del desarrollo: "En el nivel más básico, la clave para acabar con la pobreza extrema reside en lograr que los más pobres de entre los pobres sean capaces de poner un pie en la escalera del desarrollo. La escalera del desarrollo está suspendida sobre sus cabezas, y los más pobres de

---

[65] Mapa entendido como intercambiar lo que se posee por otro conjunto de bienes; así, por ejemplo, si se reduce el salario, se reducen las titularidades de intercambio. Véase Boltvinik, J. (1998). "Amartya Sen y la pobreza". En *Cuadernos de Economía, No. 29*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

[66] Dieterlen, P. (2003). Óp. cit., p. 165.

[67] Van Parijs, P. (1996). *Libertad real para todos*. Buenos Aires: Ed. Paidós, p. 53. Allí señala que lo que "se requiere son instituciones que sirvan para maximizar el resultado de los que lo tienen peor".

[68] Ibíd., capítulo 3.

entre los pobres se hallan al pie de la escalera sin poder alcanzar el primer peldaño. Carecen de la mínima cantidad de capital necesario para poner un pie en ella, y por tanto necesitan un estímulo para acceder al primer peldaño"[69].

Sachs identifica seis tipos de capital, de los que carecen los pobres: capital humano, empresarial, infraestructuras, natural, institucional público y capital intelectual. Y concluye: "Los pobres parten de un nivel muy bajo de capital por persona, y después se ven atrapados en la pobreza porque la proporción de capital por persona en realidad va decreciendo de una generación a otra"[70].

De ahí la importancia de las OPORTUNIDADES, concepto que remite a la libertad y a la justicia. A la libertad en tanto ellas permiten la elección y la posibilidad de SER y HACER (en los términos de Sen). A la justicia, por cuanto el fundamento de ésta es la "libertad real para todos", en los términos de P. Van Paríjs, para quien una sociedad es libre si satisface tres condiciones: "1. Existe alguna estructura de derechos bien definida (seguridad); 2. En esta estructura cada persona es propietaria de sí misma (propiedad de sí); 3. En esta estructura cada persona tiene la mayor oportunidad posible para hacer cualquier cosa que pudiera querer hacer (ordenación leximín de la oportunidad)"[71]. Obsérvese que estas tres condiciones aluden a la seguridad, a la autonomía y a la elección, y por consiguiente una sociedad es justa si equipara las oportunidades de quienes están en desventaja, pues es una condición para la búsqueda de la equidad.

Dicha asociación es ampliamente desarrollada por este autor, en los términos siguientes: Una sociedad libre "[…] es una sociedad en la que las oportunidades –el acceso a los medios para hacer lo que uno puede querer hacer– están distribuidos en forma *maximín*: alguien puede tener más oportunidades que otros, pero solamente si ese tener más no reduce las oportunidades de alguien que tenga menos. En otras palabras, se deben diseñar las instituciones de manera que ofrezcan las mayores oportunidades reales a quienes tengan menos oportunidades, sujetas a la condición de que se respete la libertad formal de cada uno"[72].

---

69 Sachs, J. (2006). *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Ed. Random House Mondadori, p. 344.

70 Ibíd., p. 345.

71 Van Parijs, P. (1996). Óp. cit., p. 45.

72 Se refiere a "mantener el respeto de una estructura de derechos que incluye la propiedad de sí mismo" (p. 47.). Van Parijs, P. (1996). Óp. cit., p. 23.

La ampliación de las oportunidades pasa entonces por la garantía de los llamados "bienes de mérito", entendidos como aquellos que se merece la gente por el solo hecho de ser seres humanos y, por tanto, su satisfacción no puede estar sujeta a la dinámica del crecimiento económico, ni depender de su contribución al mismo. P. Dieterlen se refiere a ellos como "derechos de bienestar" o necesidades básicas, los cuales comportan obligatoriedad: "Las necesidades básicas pueden ser fuente de obligaciones porque proporcionan la satisfacción de ciertos bienes básicos que consideramos indispensables simplemente porque somos seres humanos. Dichos bienes son necesarios y suficientes para reconocer que una existencia es humana. De la percepción de la ausencia de necesidades básicas en una parte de la población, debería surgir en la otra la obligación de establecer ciertas condiciones para que puedan satisfacerlas"[73].

Los bienes de mérito son universales y el Estado y la sociedad deben garantizar su provisión, puesto que quienes estén privados de ellos encuentran serias limitaciones para desarrollar sus capacidades. Estos bienes son convenidos socialmente y se expresan en el contrato social que, por excelencia, es la Carta Constitucional: libertad, justicia, seguridad, educación, salud y nutrición[74], pues sin ellos las personas no pueden desarrollar sus capacidades. Estos bienes constituyen un mínimo para la protección de todo ciudadano.

La identificación de los bienes de mérito tiene la ventaja de que permite jerarquizar los derechos y, por tanto, orientar las prioridades de las políticas. Si bien los derechos son universales, indivisibles e interdependientes, los derechos sociales implican una "obligación de prestaciones", a diferencia de los derechos civiles que implican la "obligación de abstención" por parte del Estado[75]. Esta precisión es importante por cuanto existe el riesgo de que el discurso de los derechos humanos se convierta en un catálogo de lo deseable y del deber

---

[73] Dieterlen, P. (2003). Óp. cit., p. 103. En este texto referencia los autores que tratan los "derechos de bienestar". El concepto de bienes de mérito lo he desarrollado en los escritos de mi autoría, ya citados.

[74] Ver un análisis más detallado sobre la Constitución de 1991 en Corredor, C. (1995b). "Modernidad y derechos fundamentales en Colombia". En *Los derechos sociales, económicos y culturales en Colombia. Balance y perspectivas*. Bogotá: Ed. PNUD y Consejería Presidencial para la Política Social.

[75] Uprimny, R. (2002). "El derecho y los derechos económicos, sociales y culturales en la realidad colombiana. Un conversatorio en Bogotá. Septiembre de 2001". Cinep – PDPMM – Indepaz – Embajada Real de los Países Bajos. Bogotá: Ediciones Ántropos, p. 59.

ser, al desconocer la capacidad real del Estado para garantizar su cumplimiento. Por ello hay que insistir en los metaderechos como políticas para el alcance de los derechos, lo cual compromete la progresividad de los mismos.

El acceso a los bienes de mérito es un mínimo para la equidad en las oportunidades y para el ejercicio de las capacidades, que dependen no solo de las características individuales de las personas, de su condición o situación, sino también de los arreglos sociales, y por supuesto está asociado con la insuficiencia de ingreso, pero no se agota allí.

Dicho de otra forma, mediante las capacidades se logran las realizaciones, con lo cual se impone el Bien–Ser y se supera el enfoque de las necesidades materiales que reducen el Bien-Estar a las "cosas" de que se dispone.

Las CAPACIDADES, entonces, no están referidas a la productividad, sino a la libertad de las personas para decidir sobre sus desempeños y optar por el Ser y el Hacer. Esta noción compromete la libertad en sentido positivo: ¿quién puede hacer qué?, más que la pregunta convencional de ¿quién y cuánto posee de bienes? Las realizaciones se refieren a las dimensiones del Ser y el Hacer, que pueden o no ser alcanzadas, mientras que las capacidades se refieren a la habilidad para alcanzar esas condiciones de vida. Una realización es un logro, mientras que una capacidad es la habilidad para lograrlo[76].

Si la equidad y la justicia son los principios rectores de una sociedad, el Estado tiene la "obligación de prestaciones" y, por consiguiente, debe promover unas condiciones mínimas en las dotaciones iniciales para equiparar la diferencia de oportunidades y permitir que las personas pongan en acción sus capacidades.

De las dotaciones y las capacidades se deriva el ejercicio efectivo de los DERECHOS –civiles, políticos, económicos, sociales y culturales–, propios de un Estado social de derecho, tal como está establecido constitucionalmente. De esta triada –OPORTUNIDADES, CAPACIDADES y DERECHOS– se deriva la calidad de vida, entendida como "el resultado integral de la forma como 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"[77].

---

[76] Ver Sarmiento, L. (1998). "Amartya K Sen: Nobel a la economía humanista". En *Cuadernos de Economía, No. 29*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

[77] Wuyts, M. et ál. (eds.) (1992). *Development Policy and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.

Capítulo II. Las políticas públicas al servicio de los derechos

Establecida la relación entre derechos y libertad, resulta claro que el Estado debe actuar para lograr las libertades positivas, pues no basta su rol de "evitar", como es propio en el caso de las libertades negativas. Mientras en el caso de estas últimas el Estado impone límites y, por tanto, su función es protegerlas, en el caso de las libertades positivas es necesario que el Estado adopte políticas para hacer efectiva su realización[78]. Ello significa que las políticas públicas deben garantizar el acceso a los bienes de mérito y modificar las condiciones que propician la vulnerabilidad, pues se trata de proporcionar los medios para equiparar las oportunidades y potenciar las capacidades de las personas para que puedan ejercer en forma efectiva sus derechos.

La complejidad y magnitud del problema a enfrentar, como es el de superar las barreras de la pobreza y la exclusión, significan cambios de largo alcance y requieren políticas integrales que orienten los programas, aportándoles las guías de acción en escenarios de corto, mediano y largo plazo, de tal forma que haya continuidad en el alcance de sus propósitos y sean flexibles para responder a las dinámicas sociales.

El acierto y sostenibilidad de las políticas públicas están asociados con la participación y apropiación de las mismas por las instituciones locales y la ciudadanía en general, concertando políticas e intervenciones que le apuesten a objetivos comunes y a poblaciones específicas, de tal suerte que en forma conjunta se logren eliminar las barreras que impiden superar las situaciones desfavorables en las que se encuentran las diversas poblaciones. De esta forma se contribuye a superar la visión de la pobreza y la exclusión como problemas de orden individual y se trasciende a una mirada multicausal e integral del problema enraizado en el orden social y que, como ya se dijo, expresa un importante grado de ineficiencia social.

La identificación de la pobreza, su diferenciación por ciclo vital, condición o situación al igual que la identificación de los espacios en los cuales se concentra, permiten un mejor diseño de políticas y programas, definiendo claramente sus alcances en el corto, mediano y largo plazo.

---

[78] P. Dieterlen lo ejemplifica con la "libertad económica", que ha contribuido en forma importante a aumentar la desigualdad, pues las personas en el mercado no parten de condiciones iguales razón por la cual el resultado de las transacciones es desigual. Ver Dieterlen, P. (2003). Óp. cit., pp.150 y 152.

1. De las necesidades a los programas: una mirada crítica

La reflexión conceptual sobre el problema de la pobreza es de la mayor importancia por sus implicaciones en materia de políticas para enfrentarlo. La visión de las personas como sujetos de derechos valoriza las políticas públicas como referente de la intervención social, conducente a restablecerlos y garantizarlos, por lo cual las políticas deben ser comprehensivas e integrales dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos.

No ocurre lo mismo cuando se considera a personas como sujetos de necesidades, pues en esta visión prevalecen los programas de asistencia social ausentes de políticas integrales como referente, por cuanto asumen la pobreza como un problema de carencias individuales.

Una de las consecuencias importantes de esta visión tradicional es que la política económica se divorcia de la política social y esta última pone el énfasis en las compensaciones mediante propuestas redistributivas tradicionales, como impuestos y subsidios, que se reducen, en el mejor de los casos, a transferir ingresos, bienes y servicios entre los grupos sociales, pero sin tocar los factores estructurales e intergeneracionales de la reproducción de la pobreza a través de políticas integrales que logren construir autonomía en el ejercicio de los derechos. Esta visión conduce a poner el acento en programas sociales que faciliten el acceso de los más pobres a los servicios considerados vitales, principalmente a través de subsidios a la demanda, relegando la responsabilidad estatal de prestarlos a través de la oferta pública. De alguna manera, este acento es una herencia de las políticas restrictivas de los años ochenta y noventa, que pretendieron reducir el rol del Estado privilegiando su función de regulación, por lo cual en materia social se dio prevalencia a los subsidios a la demanda y se promovieron esquemas mixtos para darle participación al sector privado en la prestación de los mismos[79].

De esta forma ganaron terreno los programas sociales gubernamentales en detrimento de las políticas públicas estatales –las cuales comportan una

---

[79] Para un análisis detallado de la redefinición del Estado basado en los postulados de la liberalización, desregulación y privatización, derivados del Consenso de Washington, ver Corredor, C. (1995a). "La estrategia de modernización del Estado en Colombia". En Flórez, Luis B. et ál. (1995). *Colombia. Gestión económica estatal de los 80´s. Del ajuste al cambio institucional*. Bogotá: Ed. CID, Universidad Nacional de Colombia – CIID, Canadá.

elección y apropiación colectivas–, lo cual trae unas consecuencias muy importantes. Los programas sociales centrados en el subsidio a la demanda lo que hacen es una transferencia de recursos públicos a las personas o familias en situación de pobreza, y por tanto están más sujetos a la volatilidad macroeconómica y resultan siendo cíclicos, cuando justamente debieran ser anticíclicos; también están sujetos a la disponibilidad de recursos públicos, condicionados al esquivo equilibrio fiscal y a las prioridades políticas del gobierno de turno, por lo cual se amenaza su continuidad, requisito indispensable en materia social, dado que los logros son acumulativos y se obtienen en un mediano y largo plazo.

Si aceptamos la obligatoriedad del Estado en la restitución y garantía de los derechos es pertinente remitirnos a sus contenidos básicos, reconocidos por el Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales –DESC–, que establecen por lo menos cuatro obligaciones: 1. la no discriminación, por situación o condición de las poblaciones, en el proceso progresivo del ejercicio de los mismos; 2. la adopción de medidas inmediatas de acuerdo con la disponibilidad "máxima" de recursos; 3. asegurar un contenido mínimo de los derechos, lo cual hace referencia al mínimo vital o a los bienes de mérito, definidos anteriormente, y cuyos contenidos muy seguramente deberán ser progresivos, con lo cual se reitera la pertinencia de los metaderechos; 4. no retroceder en la progresividad alcanzada[80].

No menos importantes son las cuatro dimensiones del contenido de los derechos, establecidas por el Comité de los DESC: 1. la disponibilidad (oferta suficiente); 2. la accesibilidad (que no existan obstáculos); 3. la aceptabilidad (calidad y compatibilidad con el conjunto de derechos); y 4. la adaptabilidad (respeto a la diversidad de las necesidades de los diferentes grupos humanos)[81].

Si tenemos en consideración estas cuatro obligaciones, el riesgo de incumplimiento es mayor en los programas de subsidio a la demanda, puesto que son las personas quienes reciben los recursos monetarios y la condicionalidad establecida no es una garantía suficiente para la calidad de los servicios ni para la integralidad de los mismos, pues sus componentes, su

---

[80] Estas cuatro obligaciones son señaladas y analizadas por Uprimny, R. (2007). *Informe de investigación sobre "El marco conceptual de una posible 'Ley de transformación social y materialización de los derechos sociales para América Latina y en especial para Colombia'"*. Bogotá, agosto, pp. 46-48.

[81] Ibíd., pp. 51-56.

ejecución y control se dificultan más que si los esfuerzos se canalizan a través de la oferta pública[82].

Ello se puede ilustrar con el caso de la educación: la calidad de las infraestructuras sociales, la calidad del recurso humano responsable, los contenidos y pedagogías curriculares, el aprovechamiento de los espacios escolares como escenarios de convivencia, el componente de alimentación con los requerimientos nutricionales apropiados y el uso adecuado del tiempo libre, son todos factores indispensables para hacer de la escuela un escenario no solo de enseñanza sino también de aprendizaje y construcción de ciudadanía. El alcance de estos objetivos se facilita más si el Estado asume el liderazgo en la prestación del servicio que si lo deja a la iniciativa privada, que por su naturaleza siempre busca una rentabilidad económica, lo que conduce en algunos casos a subordinar la rentabilidad social.

A ello hay que agregar que este tipo de programas, basados en subsidios a la demanda, no contribuyen al fortalecimiento de la institucionalidad, a su intervención articulada y coordinada en busca de objetivos comunes, sino que fomenta la sectorialidad y la dispersión de acciones, muchas veces contradictorias por la disparidad de criterios y metodologías de intervención.

Por otra parte, el enfoque de carencias materiales conduce a una asociación inmediata con el ingreso, y de ahí la preferencia por los programas de transferencia de ingresos, que si bien alivian la situación de pobreza no se arraigan en la institucionalidad, no garantizan la recurrencia de los recursos y persisten en la mirada de las personas como sujetos individuales de necesidades. Esto conduce a poner el énfasis no en políticas sino en programas para aliviar la pobreza, mediante el acceso a bienes y servicios considerados como fundamentales. Estas consecuencias son puestas de presente por Ruggeri, así:

> *El enfoque del ingreso incluye por lo general los recursos privados y omite el ingreso social (bienes que se proveen públicamente, escuelas, clínicas, medio ambiente, etc.). Esto puede conducir a un desvío implícito en la escogencia de las políticas públicas a favor de la generación*

---

[82] Estas críticas aplican bien al programa "Familias en Acción": si bien los componentes de alimentación, salud y educación son pertinentes y representan un aporte importante a las personas en situación de pobreza o desplazamiento, el programa está expuesto a los riesgos e insuficiencias señaladas, pues no responde a una política pública integral que aborde los diferentes factores que propician la pobreza y la vulnerabilidad.

del ingreso privado así como en contra de la provisión de bienes públicos y a una desviación en la identificación de los pobres para propósitos de focalización hacia aquellos que carecen de ingreso privado[83].

2. De los derechos a las políticas: un camino más próspero

Una de las lecciones importantes de las críticas décadas de los años ochenta y noventa fue el reexamen de las relaciones entre crecimiento económico y reducción de la pobreza y la desigualdad. Hoy existe un reconocimiento casi generalizado de la relación mutua entre el crecimiento económico y el desarrollo social, e incluso la evidencia empírica muestra cómo la inversión social apalanca el crecimiento económico, con lo cual se contribuye a su sostenibilidad y se aporta al desarrollo con equidad. La superación de la dicotomía entre lo económico y lo social le abre el camino a las políticas públicas, en particular a las políticas de inclusión socioeconómica, como imperativas en el deber de restablecer y garantizar los derechos fundamentales y en el propósito de superar la situación de pobreza y exclusión.

Esta visión hoy es compartida incluso por organismos internacionales de larga tradición ortodoxa, como el Banco Mundial, que ya promueven explícitamente este cambio de concepción. En efecto, el citado informe del Banco Mundial *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos virtuosos y círculos viciosos*, establece relaciones de doble vía entre crecimiento y pobreza y destaca la importancia no solo de las políticas macroeconómicas sino también de las políticas sociales. Reconoce que no basta con crecer, sino que considera importante también el tipo de crecimiento, lo cual conlleva al examen de la composición sectorial, la tasa de utilización de la mano de obra, la educación y la formación de recursos humanos y la existencia de una infraestructura adecuada, en tanto todos estos factores tienen efectos sobre el crecimiento y sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad[84].

---

[83] Ruggeri, C.; Saith, R. y Stewart, F. (2003). "Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches". In *Working Paper Number 107*. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford, p. 8.

[84] Perry, G. et ál. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos viciosos y círculos virtuosos. Resumen ejecutivo*. Washington: Banco Mundial.

Más aún, establece que la pobreza persistente en América Latina limita las posibilidades de crecimiento y genera círculos viciosos de difícil solución[85].

Como bien lo señala G. Perry, el crecimiento es necesario para el desarrollo, pero el desarrollo es mucho más que crecimiento: "Uno de los objetivos básicos del desarrollo es lograr que ningún ciudadano viva en condiciones de indigencia. La pobreza es un concepto multifacético: se refiere tanto a la carencia de un ingreso monetario suficiente para adquirir una canasta de consumos esenciales, como al acceso insuficiente a servicios básicos (agua potable, salud, educación, energía), la falta de seguridad física y económica y la marginación social y política. El crecimiento económico facilita la superación de algunos de estos aspectos. En particular, los estudios disponibles demuestran que el crecimiento económico contribuye por lo general a la reducción de la pobreza de ingresos y que son muy pocos los casos en que se logra reducir la pobreza sin crecimiento económico"[86].

El avance no es solo conceptual sino político. Ya no se trata de seguir discutiendo si es primero el crecimiento o la distribución, pues no hay un divorcio entre lo económico y lo social. Por el contrario, existe una fuerte interrelación: la distribución inicial condiciona el crecimiento y este requiere de políticas distributivas para tener efectos sobre la desigualdad. La elección colectiva del marco económico no puede pasar por alto sus efectos redistributivos y de bienestar, y la elección de lo social no puede descuidar el componente de eficiencia, estabilidad económica y sostenibilidad[87]. Se trata entonces de tener en cuenta los objetivos y efectos de las políticas económicas y sociales, tanto sobre el crecimiento como sobre la reducción de la pobreza.

Si no hay coherencia y consistencia entre ellas se corre el riesgo de que los esfuerzos en un frente sean anulados por el otro y no logren los efectos esperados. Piénsese en los nocivos efectos de una drástica política monetaria

---

[85] Esta tesis ha sido formulada desde tiempo atrás. Ver en especial: Corredor, C. (2004). Óp. cit.

[86] Perry, G. (2005). Óp. cit., p. 56.

[87] Corredor, C. (2000b). "El componente social de las crisis económicas". En *Revista Latinoamericana de Política Social, No. 3*, p. 63. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.

sobre las variables reales de la economía; por ejemplo, el efecto de las tasas de interés sobre la generación de empleo[88].

Pero a pesar de estas importantes lecciones y de la mayor aceptación del enfoque de derechos, la mayoría de las políticas para combatir la pobreza y la exclusión aún siguen permeadas por la visión de las personas como sujetos de necesidades y, por la misma razón, los programas sociales siguen siendo fundamentalmente de atención a carencias puntuales, principalmente a través de subsidios a la demanda a las personas o a las familias, sin apostarle a modificar el entorno de las comunidades en situación de pobreza y continúan estando divorciados de políticas de inclusión productiva que construyan autonomía en el ejercicio de los derechos.

Ello se expresa en la prioridad que se le sigue dando al nivel del crecimiento y al balance macroeconómico y fiscal, con lo cual se subordina la atención de los problemas sociales[89]. Es así como se acentúa la concentración de la riqueza, persisten las restricciones a las fuentes de empleo prevaleciendo la ocupación precaria, informal y temporal, y el acceso a los recursos financieros sigue siendo una barrera para los más pobres.

Lo anterior pone en entredicho la legitimidad de los gobiernos y restringe la gobernabilidad pues mina la confianza y credibilidad de los ciudadanos, aumenta el resentimiento, la segmentación y la violencia, debilita aún más la democracia y conduce al incumplimiento por parte del Estado de las obligaciones constitucionales, en especial en lo que hace referencia a su "obligación de prestaciones" en materia de derechos sociales, derechos que, como ya se argumentó, comportan la exigibilidad.

La política social debe entonces estar al servicio de los derechos y, por ello, no puede ser subsidiaria de la política económica. Por el contrario, una y otra deben tener en consideración los objetivos y costos derivados en lo

---

[88] Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– (2003). *Bien-Estar y macroeconomía. Informe de coyuntura*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Este estudio para la Contraloría General de la República demuestra que las políticas fiscal y monetaria son en gran medida responsables del aumento de la pobreza y del desempleo que se han presentado desde 1997.

[89] Esta situación ha sido reiterada recientemente por la Contraloría General de la República al encontrar que las principales inversiones en TES las están haciendo las entidades públicas que tienen una gran responsabilidad en materia de inversión social, como el Banco Agrario, el Instituto de los Seguros Sociales y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, entre otros.

social y lo económico, pues las políticas macroeconómicas no son neutrales y tienen efectos sectoriales y regionales diversos que dependen en buena medida de la distribución inicial de los activos, del ingreso y del acceso a los recursos públicos, factores que son determinantes de las oportunidades y de la capacidad de elección.

Un ejemplo muy pertinente en la actualidad son los requerimientos sociales en los tratados comerciales. Como bien lo advierte Uprimny: "[…] la sostenibilidad de los procesos de integración económica depende en gran medida de que estos sean compatibles con la garantía de los derechos sociales, al menos por una razón normativa y otra política. En efecto, no solo jurídicamente los pactos de derechos humanos imponen esa obligación, sino que, políticamente, una integración económica que debilite la integración ciudadana y la cohesión social carece, en el mediano y largo plazo, de los respaldos sociales y políticos que la hagan sostenible"[90]. Para ilustrar lo anterior alude a la experiencia de la Unión Europea, que con el fin de fortalecer la cohesión económica y social ha desarrollado instrumentos jurídicos, como el Tratado de Maastricht (1992), el cual señaló "[…] que la cohesión social y económica era un elemento indispensable de la unión monetaria y económica, por lo que el Consejo Europeo definió en 1997 a la cohesión social, entendida como la disminución de las disparidades y brechas sociales, como una de las necesidades prioritarias de Europa"; experiencia en la que se apoya para concluir que "[…] un proceso exitoso de integración económica requiere una política social concomitante, que evite los efectos socialmente disgregadores que pueden tener dichos procesos de integración, cuando se reducen a la mera integración de mercados"[91].

El PRINCIPIO DE EQUIDAD debe ser, entonces, un principio orientador de las políticas públicas tanto económicas como sociales, no solo por razones éticas y de justicia social sino también por la sostenibilidad del crecimiento y la estabilidad socioeconómica y política. La equidad no necesariamente engendra pérdidas en la eficiencia. Por el contrario, la concentración del ingreso y de la riqueza tienen efectos negativos sobre el crecimiento: no permiten el desarrollo del mercado interno, limitan las posibilidades y opor-

---

[90] Uprimny, R. (2007). Óp. cit. Las dificultades de aprobación del TLC en el Congreso de Estados Unidos son una muestra clara de las implicaciones políticas cuando no se atienden los preceptos establecidos en los acuerdos internacionales en materia de derechos sociales.

[91] Ibíd., p. 19.

tunidades para la población en situación de pobreza, restringen el aumento en la productividad, limitan la competencia y desestimulan la entrada de nuevas empresas.

La Cepal ha demostrado cómo los programas sociales aumentan el ingreso disponible de las personas en situación de pobreza mejorando su bienestar, al punto que calcula que el gasto público social en América Latina representa un 19.4% del ingreso promedio de los hogares y duplica el ingreso disponible del quintil más pobre de la población[92].

De ahí que el Banco Mundial, en la actualidad, recomiende políticas que atiendan los ámbitos económico y social: "De hecho, instituciones y políticas que protejan efectivamente los derechos de propiedad de todos los ciudadanos, que faciliten la creación de nuevas empresas y puestos de trabajo, que conduzcan a una mayor cobertura y calidad de la educación, a un mayor acceso al crédito y los servicios financieros, a una mayor estabilidad macroeconómica y a un sistema de protección y seguridad social más universal y equitativo que el actual, contribuirán no solo a un mayor crecimiento, sino a una menor desigualdad del ingreso"[93].

En síntesis, y tal como se argumentó en el primer capítulo, el crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, pues la distribución es determinante, lo cual pone en cuestión las bases mismas del crecimiento. Así lo señala el informe de desarrollo humano: "El crecimiento económico sostenido ayuda a romper las cadenas de la pobreza [...] pero esos logros no son automáticos. Pueden desvanecerse si aumenta la desigualdad de ingresos y los pobres no participan adecuadamente del crecimiento, un fenómeno detectado en muchos países en los últimos años"[94].

Por ello las políticas sociales deben abordar lo social y lo económico, pues son procesos simultáneos en el desarrollo humano, lo que significa apostarle al desarrollo con equidad y democracia.

Como bien lo precisa C. Vallejo: "La pobreza no se debe tratar solamente como un problema de justicia y equidad, en el que principalmente pierden los pobres; es también un problema de eficiencia en el que principalmente pierde toda la sociedad, que ve reducidas sus posibilidades de

---

92 Ver Cepal (2007). Óp. cit., pp. 30-31.

93 Perry, G. (2005). Óp. cit., p. 59.

94 PNUD, DNP, ACCI, PNDH (2003). *10 años de desarrollo humano en Colombia*. Bogotá: Ed. Alfaomega Colombiana S.A., p. 21.

alcanzar el óptimo social y salir del atraso. Los dos tipos de problemas tienen grandes costos sobre el bienestar y la eficiencia en lo económico, en lo social y en lo político. El primero (equidad) afecta más directamente el bienestar individual y la calidad de los 'factores'; el segundo (eficiencia) más directamente el bienestar social y la asignación de dichos factores"[95].

Es importante insistir en la equidad y la eficiencia, pues quienes solo miran la segunda establecen un vínculo automático entre crecimiento económico y desarrollo humano, lo que hoy se pone en tela de juicio por los problemas de inequidad y escasa participación en los beneficios generados socialmente. Cepal ha mostrado con evidencia teórica y empírica que la inequidad puede crecer con depresión o expansión económica[96]. El balance fiscal y la estabilidad macroeconómica son medios y no fines. "Las condiciones de desigualdad frenan el crecimiento en las etapas expansivas, hacen más larga la depresión y más difícil la recuperación"[97].

Ya no es sostenible la oposición tradicional entre crecimiento económico y desarrollo social, o la creencia de que el crecimiento económico resuelve por sí solo el problema de la pobreza y de la desigualdad. Las políticas públicas, fundamentalmente las dirigidas a la población en situación de mayor vulnerabilidad, generan beneficios a toda la sociedad puesto que contribuyen al desarrollo en la medida en que producen efectos socialmente deseables.

Es el caso de la redistribución del ingreso a favor de los más pobres, que apunta a tres objetivos nada despreciables: una mayor equidad, un mayor bienestar y una mayor eficiencia, en tanto se potencian las capacidades y, con ellas, el aporte a la sociedad.

Por este motivo las políticas de inclusión productiva son cruciales, en particular si se trata de superar las barreras estructurales e intergeneracionales que reproducen la situación de pobreza y que llevan a "deficiencias acumulativas". Hay que poner el acento en políticas distributivas que afecten los factores económicos condicionantes de la distribución primaria del ingreso: propiedad, control de activos productivos, diferencias en productividad, calificación de la mano de obra, políticas de ingresos y salarios.

---

[95] Vallejo, C. (1999). "Pobreza: inequidad e ineficiencia en equilibrio estable". En Corredor, C. (1999c). Óp. cit., p. 103.

[96] Cepal (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Visión global*. Tomo I. Bogotá: Editorial Alfa-Omega.

[97] PNUD, et ál. (2003). Óp. cit., p. 85.

En esa línea se encuentran las recomendaciones de políticas del PNUD, al señalar que: "Para escapar de las trampas de la pobreza es preciso aplicar un enfoque polifacético, que no se reduzca a los habituales preceptos fundamentales para una buena gestión económica y política"[98]. Se consideran seis conjuntos de medidas de política cruciales: inversiones en desarrollo humano, ayuda a pequeños agricultores, inversión en infraestructura, políticas de desarrollo industrial, promoción de los derechos humanos, la equidad y el bienestar, y la promoción de la sostenibilidad ambiental y mejora de la gestión urbana[99].

Es claro que la desigualdad de oportunidades tiene su origen en la marcada disparidad en la dotación inicial de las personas que, si no se modifica, perpetúa las condiciones para la concentración creciente del ingreso y de la riqueza. La identificación de la pobreza como barrera al crecimiento "[…] se basa en la existencia de una trampa de pobreza –o círculo vicioso–: por un lado, los países no presentan un crecimiento alto y sostenido porque son muy pobres para hacerlo; y por otro, son muy pobres –o permanecen en ese estado por un largo periodo–, porque no crecen […] el gran atractivo teórico de las trampas de la pobreza radica en su capacidad para explicar fenómenos que no caben en la estructura planteada por el modelo neoclásico: el crecimiento, por sí solo, no es capaz de reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de toda la población"[100].

En definitiva, para el alcance de este objetivo es imperativa la intervención pública directa para tutelar los derechos constitutivos del mínimo vital, pues se carece de fuentes de ingreso para acceder a ellos a través del mercado, y al ser bienes meritorios no se puede privar a las personas de su disfrute.

3. Los derechos constitutivos del mínimo vital

Si bien los derechos son universales, integrales e indivisibles, las restricciones derivadas de la disponibilidad de recursos, de la fortaleza de las

---

98 Ibíd.

99 Ibíd.

100 Núñez, J. y Carvajal, A. (2007). Óp. cit., p. 25.

instituciones así como de la capacidad de la gestión pública exigen un esfuerzo importante para establecer prioridades en el deber constitucional de restablecer y garantizar los derechos fundamentales.

Se trata de la definición del "mínimo vital", del "derecho a la subsistencia", de los "bienes de mérito", de "las prestaciones esenciales", todas expresiones que apuntan a la necesidad de darle contenido y alcance a un mínimo de derechos que deben ser tutelados de inmediato y contar con políticas que garanticen su progresividad, orientada a la universalidad de los mismos. Este ha sido un tema permanente en las agendas internacionales y nacionales, tanto de las autoridades públicas como de los académicos y la tecnocracia, y que se expresa en las políticas y programas, en las diversas formas de medición de la pobreza y en el alcance de la focalización como instrumento de llegada a las personas que están en peores situaciones.

Cualquiera sea el término que se utilice, lo que sí es fundamental es que "los desarrollos jurídicos de los derechos sociales y los análisis económicos" alimenten los debates que permitan concretar las "prestaciones esenciales", y el contenido de las mismas. De esta forma también se avanza en la definición del "alcance de las obligaciones estatales incorporadas a los tratados ratificados por los Estados en este campo"[101] y, por consiguiente, se cuenta con un referente para su exigibilidad.

Los derechos constitutivos del mínimo vital, y que serán desarrollados en este trabajo, son: EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y A LA NUTRICIÓN, EL DERECHO A LA EDUCACIÓN, EL DERECHO A LA SALUD y EL DERECHO AL TRABAJO[102].

La salud, la educación, la alimentación y nutrición constituyen una triada indisoluble si se trata de garantizar un mínimo de dignidad a las personas. Por ello claramente se reconocen como bienes de mérito. De ahí que en toda estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión sean

---

[101] Uprimny, R. (2007). Óp. cit., pp. 44-45.

[102] En el caso del Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión (2004-2008)", los diez programas prioritarios del Eje social reflejan la apuesta integral por modificar las condiciones de pobreza y exclusión de las diferentes poblaciones y territorios, pero la prioridad se le otorgó a estos cuatro derechos constitucionales, que por su trascendencia bien pueden constituir el "mínimo vital" o las "prestaciones esenciales", ya que su restablecimiento y garantía significan remover los factores que están en la base de la situación de pobreza. Estos derechos se analizarán en detalle en los capítulos III y IV.

imperativas las políticas tendientes a garantizar su acceso efectivo, con calidad y oportunidad.

Por su parte, el derecho al trabajo, además de estar consagrado constitucionalmente, es una fuente de identidad, de sentido de pertenencia, de reconocimiento y por supuesto de generación de ingresos. Si se trata de construir ciudadanía y, por tanto, autonomía en el ejercicio de los derechos, es clara la prioridad del derecho al trabajo para lograrla, además de que la obtención de ingresos dignos contribuye a la sostenibilidad de los logros sociales.

El derecho a la alimentación y nutrición

Claramente el derecho a no padecer hambre constituye un metaderecho, en los términos de Sen expuestos anteriormente. En forma muy precisa, A. Sen concluye que "[…] los derechos relacionados con no tener hambre pueden, por lo tanto, asumir muchas formas diferentes en términos de concreción, reflexión institucional, etc., pero además resulta necesario considerar en este contexto la clase de metaderechos a no tener hambre. Esto es particularmente relevante en países en donde la abolición inmediata del hambre es imposible, pero en donde existen políticas que rápidamente alcanzarán tal objetivo. El dejar de cumplir metaderechos de este tipo puede proveer razones legítimas para la revuelta"[103].

Un enfoque de derechos exige ver no solo las libertades positivas sino también las negativas. Por ello el derecho a no padecer hambre debe ser una prioridad, dada la dramática situación de desnutrición y malnutrición de la mayor parte de la población en situación de pobreza así como las graves consecuencias en materia de crecimiento y desarrollo, salud, permanencia y rendimiento escolar y productividad[104].

De hecho, la educación es un instrumento eficaz para reducir el hambre y la pobreza. Está demostrado que la mejor educación de las mujeres tiene

---

[103] Sen, A. (2002b). Óp. cit., p. 32.

[104] La situación es más dramática para la población que padece el desplazamiento forzado, pues al ser desalojados de sus tierras pierden las fuentes de su alimentación y entran en gran riesgo de desnutrición, en especial los niños, las niñas y las personas mayores. Ver Corredor, C. (2008b). *El desplazamiento forzado: una situación de extrema vulnerabilidad*. Trabajo realizado para Codhes. Bogotá. Allí analizo en detalle las intervenciones públicas y las alianzas con el sector privado que se deben emprender para dar cumplimiento a la Sentencia T-025 de la Corte Constitucional.

efectos sobre la nutrición de sus hijos e hijas y sobre la salud de toda la familia. Así mismo, existe evidencia empírica acerca de los efectos negativos del hambre con relación al ingreso tardío, al abandono temprano de la escuela, al menor rendimiento escolar y a los efectos a lo largo de la vida[105].

De la misma manera, en salud son importantes las implicaciones que tienen el hambre y la malnutrición sobre la mortalidad infantil y materna en el deterioro del sistema inmunológico y en el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza, que es uno de los factores más difíciles de combatir y que implica un enorme esfuerzo de la gente para sobrevivir.

No se puede tener una comprensión completa del problema del hambre y la malnutrición sin considerar sus vínculos con el desarrollo económico, social y ambiental: el hambre y la pobreza reducen las capacidades y las oportunidades de las personas, reducen la productividad a lo largo de la vida, en especial por bajo peso al nacer, por insuficiencia calórica y por la carencia de vitaminas y minerales esenciales.

Hay una relación clara entre las fuentes del crecimiento y la composición del PIB con el estado nutricional de la población, que los megaproyectos para reemplazo de combustibles, la guerra y el conflicto armado alteran, afectando la producción agrícola y el acceso de las familias a los alimentos. Igualmente, los tratados internacionales, que como el TLC con EEUU, amenazan la ya de por sí precaria seguridad alimentaria en Colombia. La falta de una política agropecuaria orientada a la seguridad alimentaria, la concentración de la tierra y su destino improductivo así como la falta de infraestructura rural, afectan el derecho que tienen las personas a no padecer hambre. Por ello es crucial que se tracen políticas no solo de acceso a los alimentos sino también para el adecuado abastecimiento de los mismos, lo cual se refiere a precios, calidad y cantidad adecuados.

En el problema del hambre se hace particularmente importante diferenciar los requerimientos nutricionales en los diferentes grupos poblacio-

---

[105] Diversos estudios realizados por diferentes autores, entidades y organismos nacionales e internacionales, dan cuenta de los efectos nocivos de la malnutrición durante todo el ciclo de vida. Véase Garay, L. J. y Rodríguez, A. (2005). *Colombia: diálogo pendiente. Documentos de política pública para la paz*. Bogotá: Ediciones Ántropos, Planeta Paz; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– (2005). *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia*. Bogotá: Ed. ICBF, Profamilia, INS, Universidad de Antioquia, OPS; PNUD, DNP, Acción Social (2006). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia. Objetivos de desarrollo del milenio 2005*. Bogotá.

nales, por las graves implicaciones que tiene la falta de alimentos. Especial atención merecen los niños y las niñas, por lo cual el acceso a los alimentos a través de diferentes modalidades, en especial los restaurantes escolares y los suplementos vitamínicos para menores de tres años y de sulfato ferroso para menores de doce años, deben ser una prioridad. Igual prioridad requieren las mujeres gestantes y lactantes así como las personas mayores o en situación de discapacidad. La atención especial a estos grupos poblacionales ha sido puesta de relieve por el Informe de Colombia sobre los ODM:

> *La carencia de alimentos durante un periodo prolongado produce efectos perversos tanto para el individuo como para la sociedad. A escala individual, el bajo consumo de alimentos trae como consecuencia el bajo desarrollo cerebral en los niños, rezagos en crecimiento, prevalencia de enfermedades y larga duración de las mismas, altas tasas de morbilidad y mortalidad infantil y de adultos mayores, disminución de la actividad física y baja productividad* […] *La nutrición adecuada es fundamental en las primeras etapas de la vida, en las cuales el crecimiento es acelerado y toda deficiencia alimentaria deja secuelas irreversibles. De ahí la necesidad de poner el énfasis en la primera infancia y en las mujeres gestantes. Las madres con desnutrición tienen alta probabilidad de tener bebés de bajo peso y provocar anomalías en el desarrollo mental y físico de los mismos, las cuales, más tarde se traducirán en deficiencias en la capacidad de aprendizaje y en enfermedades crónicas. Una desnutrición generalizada produce poblaciones con altas tasas de morbilidad, lo que genera baja productividad y ausentismo laboral, una mayor proporción de gasto destinado a salud y, en términos generales, una fuerza productiva poco competitiva frente a los mercados mundiales. Por tanto, no prestar suficiente atención a una adecuada alimentación empeora la calidad de vida de los individuos, intensifica la pobreza y revierte el desarrollo económico y social alcanzado*[106].

Es por ello que *convertir el hambre en una situación inaceptable moral, ética y políticamente es un imperativo*. El drama del hambre y sus severas consecuencias así lo confirman.

---

[106] PNUD, DNP, Acción Social (2006). Óp. cit., p. 37.

La situación de hambre en el mundo y sus implicaciones en el malestar de amplios sectores de la población mantiene un lugar importante en la agenda de los organismos internacionales y confirma la pertinencia de los ODM, que establecen el derecho a la alimentación como uno de ellos por su carácter estratégico en la lucha contra la pobreza. Prácticamente todos los objetivos tienen relación con el problema de la seguridad nutricional y alimentaria. Piénsese en aquel que plantea la reducción de la pobreza y del hambre, en el objetivo de la educación básica para todos y todas, en la reducción de la mortalidad materna e infantil, en la equidad de géneros, en la sostenibilidad ambiental; todos ellos, de una u otra manera, tocan con problemas de alimentación y de nutrición.

Tanto en la Cumbre de Alimentación de 1996 y por supuesto en los ODM, claramente se plantea una relación entre la situación de hambre, de desnutrición, de inseguridad alimentaria y los problemas de pobreza, de desarrollo humano y de distribución del ingreso. De ahí que una de las metas sea reducir el número de personas que la padecen, que se estimó en 800 millones en 1990, a 400 millones en 2015; es decir, una reducción del 50%. Pero desafortunadamente hay un desarrollo muy desigual en el cumplimiento de esa meta. En América Latina y el Caribe hay algunos avances con relación a otras regiones, pero ellos son muy desiguales entre países y al interior de los mismos.

Según los datos de la FAO, entre 1990 y 2002, solo siete de los países en desarrollo han alcanzado los objetivos de reducir la prevalencia de la desnutrición a la mitad. Ellos son: Chile, Cuba, Ecuador, Perú, Guyana, Ghana y Kuwait. En 13 países ha aumentado la prevalencia de la desnutrición en el mismo periodo, entre ellos Guatemala, Panamá y Venezuela. En los países de América Latina y el Caribe encontramos que Haití tiene una prevalencia superior al 35%; Bolivia, Nicaragua, República Dominicana, Honduras, Panamá y Guatemala entre el 20% y el 35%; Perú, Jamaica, Surinam, Colombia, Paraguay, El Salvador, Trinidad y Tobago y Venezuela una prevalencia entre el 10% y el 20%; Guyana, Brasil y México entre el 5% y el 10%; Cuba, Chile, Uruguay, Ecuador y Costa Rica entre el 2.5% y el 5%. Se aprecian entonces desarrollos muy desiguales en el avance para el logro de este objetivo.

En cuanto a la desnutrición en Colombia, según datos de la Encuesta nacional de demografía y salud de Profamilia, cuyos resultados se publicaron en 2005, se destaca la grave situación de los niños y las niñas menores de 5 años, rango de edad en el cual las implicaciones de la desnutrición,

como ya se dijo, son muy graves pues pueden ser irreversibles. El 12% de los niños y las niñas menores de 5 años presentaron desnutrición crónica (10% moderada y 2% severa). Su prevalencia es mayor entre 1 y 2 años de edad, en familias grandes con 6 o más hijos, entre niños y niñas con intervalo de nacimiento menor a 24 meses, entre aquellos cuyas madres son jóvenes –entre 15 y 24 años– y son muy marcadas las diferencias en la prevalencia de desnutrición crónica según la educación formal de los padres y las madres y el nivel económico de las familias. Estos datos y las correlaciones mencionadas indican la complejidad y la multicausalidad de un problema como la desnutrición.

A su vez, la última Encuesta Nacional de la Situación Nutricional en Colombia del ICBF[107] confirma y arroja datos adicionales de interés, entre los que cabe destacar:

- En el rango de edad de 0 a 4 años la prevalencia de desnutrición crónica es del 12% y la desnutrición global del 7%, siendo más alta en el sector rural, en los estratos socioeconómicos bajos –niveles 1 y 2 del Sisben– y en los niños y niñas cuyas madres tienen bajos niveles de educación. Para este rango de edad aumentó la prevalencia de anemia de 23.3% en 1995 a 33.2% en 2005 y en el rango de 5 a 12 años alcanza el 37.6%. Esta situación es particularmente grave en los niños y niñas de 12 a 23 meses, en quienes la prevalecía es de 53.2%. Desafortunadamente la práctica de la lactancia materna está aún distante de las recomendaciones internacionales: el 25% de los menores de dos años y el 50% de los menores de tres años usan biberón. La alimentación complementaria, requerida desde los 6 meses, es muy deficiente. En el nivel 1 del Sisben más del 20% de los niños y niñas entre los 6 y 23 meses reciben solo entre 1 y 3 comidas diarias y uno de cada cuatro niños y niñas no consume carne ni huevo.
- En los adultos la delgadez es más prevalente entre los 18 y los 22 años y en la población con menor nivel de Sisben. Más de la tercera parte de la población tiene deficiencia en el consumo de proteínas, siendo mayor el déficit en el rango de 9 a 18 años, periodo clave del crecimiento. En general, los hábitos alimentarios de toda la población son bajos en valor

[107] ICBF (2005). Óp. cit., capítulos 2, 3, 4 y 5.

nutricional. De ahí que el sobrepeso y la obesidad sean importantes en la población adulta, y mayor en las mujeres.

- En el caso de las mujeres gestantes, la quinta parte presenta bajo peso para la edad gestacional y el 30% exceso de peso, es decir, que una de cada dos mujeres tiene malnutrición ya sea por déficit o exceso. En cuanto a la prevalencia de la anemia en este grupo es del 44.7%, lo cual pone en riesgo la vida de la madre y del feto.

La preocupante información que arroja la encuesta confirma la pertinencia de otorgarle a la alimentación y nutrición el carácter de derecho fundamental y de considerarlo como el núcleo del mínimo vital y, por ello, el informe destaca que sin ese derecho "[…] no se pueden garantizar los demás derechos humanos. La salud, la educación y la nutrición se aprecian actualmente no solo por su valor intrínseco, sino también por sus efectos positivos, directos e indirectos, en el capital humano, la productividad y el potencial para la participación y la interacción social"[108].

El derecho a la educación

La apuesta por el desarrollo con equidad y democracia le otorga un papel fundamental a la educación, en tanto es la puerta de entrada para el acceso a las oportunidades y para el desarrollo de las capacidades. El derecho a la educación significa que toda la población en edad escolar, sin discriminación de ninguna naturaleza, pueda tener las mismas oportunidades para acceder al conocimiento, la cultura, la ciencia y la tecnología.

Sin duda, uno de los factores de la reproducción de la pobreza intergeneracional es el bajo nivel educativo de los padres y la poca importancia que le dan a la misma para sus hijos. Las madres que han alcanzado un mayor nivel educativo tienen un menor número de hijos y las prácticas de alimentación y nutrición son mucho mejores que en las madres con niveles educativos inferiores.

El papel del Estado en materia de políticas públicas y de prestación directa de los servicios es crucial para apostarle al acceso, la permanencia, el rendimiento escolar y la calidad de la educación, si se quiere construir equidad. De ahí la importancia de fortalecer la educación pública, la cual "[…] debe entenderse como un camino a la excelencia en los procesos de

[108] Ibíd., p. 23.

formación, de tal manera que ellos satisfagan las expectativas de cualquier niño, niña o joven sin importar su origen social o económico. En este sentido, la educación pública no puede ser entendida como una educación de mínimos circunscrita a cumplir las exigencias básicas de disponibilidad, acceso y permanencia. Más allá de estas condiciones a las cuales está obligado el Estado, se plantea la calidad como un horizonte ético que marca la diferencia entre una concepción de la educación como 'la prestación eficiente de un servicio público' y una concepción del proceso educativo como 'la plena satisfacción de un derecho fundamental', plasmado en la Constitución Política colombiana"[109].

El Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– ha hecho explícita esta orientación al señalar que la educación debe tener cuatro características, las cuales están interrelacionadas entre sí: 1. la DISPONIBILIDAD, referida a la existencia de instituciones y programas suficientes; 2. la ACCESIBILIDAD, referida a la no discriminación, la accesibilidad material y la accesibilidad económica; 3. la ACEPTABILIDAD, referida a la pertinencia, incluidos los métodos pedagógicos; y 4. la ADAPTABILIDAD, referida a la flexibilidad para responder a la diversidad cultural y social[110].

Las políticas educativas deben tener como preocupación central resolver las múltiples restricciones que inciden en el acceso y desempeño escolar derivadas de una situación de pobreza, como es la alimentación y nutrición, la disponibilidad de textos y útiles escolares, las facilidades de transporte y, por supuesto, el respeto y reconocimiento de los derechos de las niñas y los niños por parte de la familia y su entorno social.

Si bien en el país se ha avanzado en la cobertura de la educación primaria aún persisten regiones muy atrasadas y la heterogeneidad en la calidad y pertinencia de la enseñanza es enorme. En Bogotá, la cobertura en el nivel primario prácticamente está cerca del 100%, y por ello es urgente poner el énfasis en la educación secundaria y su relación con la técnica, tecnológica y superior.

No menos importante es la relación con la ciencia, la innovación y la tecnología. De hecho, hoy se ha generalizado la idea de la "economía del conocimiento" para señalar el carácter endógeno de éste en los procesos de

---

[109] Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital (2007). *Informe del Plan de desarrollo (2004-2007)* y (2005). *Plan sectorial de educación. Bogotá una gran escuela*. Bogotá, D.C.

[110] Ver en detalle Uprimny, R. (2007). Óp. cit., pp. 50-53.

crecimiento económico, al punto de considerarse como uno de los factores de producción más relevantes. Entre los indicadores del grado de desarrollo de un país siempre se incluye el nivel promedio alcanzado en educación y se relaciona con la "intensidad en habilidades" que hoy comporta el cambio técnico. Este ha venido siendo cada vez más "[…] intensivo en habilidades: en otras palabras, la adopción generalizada de tecnologías nuevas requiere niveles educativos cada vez más altos de la fuerza de trabajo. Infortunadamente, si bien los países de América Latina han venido aumentado los niveles de escolaridad de sus trabajadores, lo han hecho en general más lentamente que la mayoría de sus competidores y hoy día, con pocas excepciones, presentan niveles educativos y de cobertura de la educación secundaria y terciaria inferiores a lo que cabría esperar dado su nivel de ingreso por habitante"[111].

La evidencia empírica ha demostrado la progresividad de los gastos en educación, en particular en los niveles de preescolar y primaria. Dicho gasto tiene un mayor impacto en el ingreso primario de las personas en mayor pobreza, "pues representa un 40% de las transferencias que recibe el primer quintil, es decir un 7.4% del gasto social total. La relación es similar en el segundo quintil"[112].

En la propuesta de la Cepal de adoptar un "contrato social" para enfrentar los desafíos de la asignación del gasto público social, se destaca la inversión en educación: "[…] disminuir la segregación y segmentación escolar es parte, no solo del imperativo de mejorar la calidad de la educación para todos, sino también de la estrategia que debe establecerse para abordar la fragilidad económica, social y política de la región […] El nuevo contrato social debe incluir en forma explícita políticas educacionales que enfrenten activamente el problema de la desigualdad social, mediante acciones afirmativas que compensen las desventajas de los estudiantes más pobres y mejoren la calidad de los procesos de aprendizaje, aminorando la fuerte estratificación que existe en los sistemas educativos"[113].

Las políticas deben orientarse al acceso, pertinencia y permanencia de los escolares en el sistema. Para ello resultan convenientes las políticas de gratuidad que eliminen los costos complementarios, pues por bajos que sean

---

[111] Perry, G. (2005). Óp. cit., p. 40.

[112] Cepal (2007). Óp. cit., p. 31.

[113] Ibíd., p. 51.

resultan elevados para la población en situación de pobreza. Los subsidios de permanencia sujetos al rendimiento escolar son muy importantes, puesto que muchas familias vinculan tempranamente al trabajo a los niños y las niñas en razón de la necesidad de fuentes de ingresos. La promoción de bibliotecas escolares es de la mayor utilidad para facilitar el acceso a los textos, pues esta es una barrera frecuente para el rendimiento escolar[114].

Un esfuerzo importante, tratándose de poblaciones en extrema pobreza, son los programas de educación extra-edad, dados los niveles de analfabetismo absoluto o funcional, así como el abandono temprano de la escuela.

El derecho a la salud

Este derecho alude directamente a las libertades positivas, pues no se trata de la mirada tradicional que pone el énfasis en la "curación" de la enfermedad sino en el derecho a librarse de la enfermedad, el cual está íntimamente ligado al ejercicio del derecho a la alimentación y nutrición y al derecho a la educación.

La progresividad del gasto en salud ha sido demostrada por Cepal, y la atribuye a la importancia que han adquirido los servicios con carácter preventivo orientados a la población en mayor situación de pobreza, a diferencia de los gastos en servicios hospitalarios que, por los elevados requerimientos de inversión en infraestructura, hacen que estos se concentren, por lo general, en centros de mayor población y que a ellos puedan acceder quienes tienen cómo financiarlos[115].

Los problemas de acceso, equidad y eficiencia están en la base del ejercicio del derecho a la salud, pues la forma en que se han estructurado los sistemas de seguridad social adoptados desde la década de los noventa ha puesto el acento en el carácter contributivo y se estructuraron en función del vínculo laboral, con lo cual se acentúa la regresividad del gasto. Si bien las restricciones derivadas han llevado a desarrollar iniciativas solidarias y de

---

[114] Varios analistas coinciden en la pertinencia de estas políticas. Ver, por ejemplo, el trabajo de la Misión de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación Nacional, DNP y Fonade (1990). III Tomos; Guill, I. et ál. (2005). *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Serie Desarrollo para todos. Washington: Banco Mundial; Ocampo, J. A. (2001a). Óp. cit. Como se verá en el capítulo III, estas políticas y programas se han adelantado en Bogotá con resultados significativos.

[115] Cepal (2007). Óp. cit., p. 28.

subsidios para poder ampliar la cobertura, no puede decirse que se den avances significativos en materia de equidad y eficiencia, pues los resultados no se corresponden con la creciente destinación de recursos y la sostenibilidad financiera amenaza en forma permanente al sistema.

La importancia de la atención primaria en salud –APS– se debe a que contribuye con costos muy inferiores a ampliar el acceso a los servicios de salud y a mejorar la equidad, por cuanto lleva a identificar las barreras a la salud de familias y comunidades, requiriendo de la institucionalidad programas que respondan a los riesgos que enfrentan.

En orden a lo anterior, el Comité de los DESC reconoce como obligaciones básicas de los Estados parte, las siguientes: 1. garantizar el acceso a los centros, bienes y servicios de salud, sin ninguna discriminación, y en especial a los grupos más vulnerables y velar por su distribución equitativa; 2. asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima y que garantice que *nadie padezca hambre;* 3. garantizar condiciones sanitarias básicas; 4. facilitar medicamentos esenciales; y 5. con base en los perfiles epidemiológicos, adoptar estrategias y acciones en salud pública[116].

En las actividades de prevención es incuestionable el papel del Estado mediante políticas públicas, pues están asociadas a campañas masivas, ya sea de vacunación o prevención de accidentes, de consumo de sustancias psicoactivas o de alcohol, a la introducción de hábitos de vida saludable en la escuela y las familias, a los requerimientos nutricionales de la población según edad y sexo, y en las mujeres a su estado en materia de salud sexual y reproductiva, entre otros.

Las políticas deben orientarse hacia la universalidad progresiva de los servicios de salud atendiendo la diversidad étnica y de género y las necesidades de las personas según el ciclo vital. Las políticas no deben tener solo un carácter curativo sino preventivo, por lo cual la formación y capacitación en hábitos de vida saludable debe materializarse en programas específicos. Es conveniente promover un sistema de gratuidad para el acceso a los medicamentos dirigido a las poblaciones que, por ausencia de recursos, no pueden adquirirlos. Por supuesto que se requieren los controles pertinentes para garantizar el aprovechamiento adecuado de los mismos.

Una mención especial merece el debate en torno a la seguridad social, más exactamente de la Ley 100 de 1993. La desigualdad en la distribución

---

[116] Uprimny, R. (2007). Óp. cit., pp. 54-56.

de los ingresos se reproduce en el sistema de seguridad social, lo que se traduce en una segmentación en el acceso a los servicios y en los atributos de los mismos según la capacidad de financiamiento, de tal suerte que se perpetúa la desigualdad. La protección social debe equilibrar mecanismos contributivos y solidarios atendiendo la estructura laboral y familiar así como la situación de pobreza o pobreza extrema, por lo cual el "vínculo laboral" no puede ser el mecanismo principal o exclusivo de acceso a la protección social. Por supuesto que hay que conciliar el bienestar social con la competitividad y sostenibilidad del sistema[117].

El caso de las personas mayores es particularmente dramático. En este grupo poblacional la pobreza y la informalidad son situaciones generalizadas, los programas de subsidios son muy reducidos tanto en cobertura como en monto y las posibilidades de lograr una pensión son extremadamente reducidas. J. A. Ocampo estima que en Colombia solo el 17% de la población mayor de 60 años recibe una pensión y la mitad pertenece al 20% más rico de la población[118]. Dado el cambio en la pirámide poblacional y la mayor esperanza de vida alcanzada en el país, es el momento de promover iniciativas tendientes a diseñar un sistema de pensión para esta población, que le garantice un mínimo vital y aminore las cargas de las familias, en especial de las mujeres[119].

---

[117] Un análisis detallado se puede consultar en Le Bonniec, Y. y Rodríguez, O. (2006). *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Tomo 2. Bogotá: Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia.

[118] Ocampo, J. A. (2001a). Óp. cit., p. 40. En Colombia, según el Censo de 2005, el 6.3% de la población es mayor de 65 años, lo que equivale a 2.612.508 personas.

[119] Ver El Tiempo (2008). "Pensión un lujo entre los pobres". Marzo 24 de 2008. Bogotá. El artículo cita fuentes como la Corporación Andina de Fomento y un estudio reciente de Planeta Paz. Destaca el caso de Chile donde se adoptó, en marzo de 2008, una ley que le asignará mesada pensional a las personas mayores en pobreza, que nunca pudieron hacer aportes o fueron insuficientes. Esta es una iniciativa importante a considerar.

El derecho al trabajo

El trabajo no es solamente la principal fuente de obtención de ingresos sino también un medio de reconocimiento, de identidad, sentido de pertenencia y valoración personal y social. Igualmente, los logros en materia de inclusión social solo serán sostenibles si la política social integra la inclusión productiva como un objetivo explícito, con las estrategias pertinentes para su alcance[120].

La Constitución colombiana, en su artículo 25, establece 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". Este reconocimiento constitucional del derecho al trabajo responde al ejercicio efectivo de la ciudadanía, el cual pasa por la autonomía en el dominio de las titularidades ejercidas a través del intercambio.

De hecho, la situación de pobreza y de vulnerabilidad está asociada en gran medida a la ausencia de oportunidades de empleo y de generación de ingresos. Este es uno de los grandes retos de las políticas públicas orientadas a crear las condiciones adecuadas para promover la inversión, para crear fuentes de empleo e ingresos, para abrir y diversificar mercados, para garantizar reglas claras y estables en los negocios y para promover formas de producción que eviten los monopolios y oligopolios en desmedro de las pequeñas unidades económicas.

Es así como en los países latinoamericanos que más avances han tenido en reducir la pobreza desde comienzos de la década de los años noventa (Chile, Brasil, Ecuador, México y Panamá), han sido muy importantes las mejoras en el ingreso laboral por ocupado y las mayores ocupaciones generadas. El llamado "bono demográfico", referido a la mayor participación de la población en edad de trabajar en el total de población, es provechoso siempre y cuando existan fuentes de empleo y oportunidades de generación de ingreso.

---

[120] La importancia de la inclusión productiva como condición de sostenibilidad de los logros sociales, se desarrolla en forma amplia en el capítulo IV de este trabajo. En dos documentos recientes he argumentado esta necesidad y propuesto políticas concretas para su alcance. Ver Corredor, C. (2008a). Óp. cit., y (2008b). Óp. cit.

Desafortunadamente en América Latina, y Colombia no es la excepción, las oportunidades para la población en situación de pobreza son muy restringidas, en particular para las mujeres y los jóvenes, con lo cual se aumenta de forma considerable la dependencia económica y se está expuesto a una mayor vulnerabilidad por la precariedad o inestabilidad del trabajo del principal perceptor de ingresos.

La participación de la mujer en la población económicamente activa –PEA– ha aumentado en forma importante, no solo por el mayor acceso a la educación sino también por la necesidad de generar ingresos para sus familias. En Colombia cerca del 50% de la PEA son mujeres, pero la discriminación en contra de ellas sigue siendo significativa: mayor desempleo, restricciones de vinculación por embarazo o lactancia, ocupaciones de baja calidad y productividad, prevalencia de roles como cuidado de niños y niñas, preparación de alimentos y servicio doméstico.

En el sector informal la participación de las mujeres también es mayor, con la consecuente pérdida de derechos laborales, haciéndolas presa de las "trampas laborales" tales como "[…] el trabajo a destajo que le ofrece a las mujeres la posibilidad de compatibilizar vida doméstica y vida laboral, la maquila que liga mayores ingresos al sobreesfuerzo productivo y el impulso, a través del crédito, a la conformación de microempresas con bajos niveles de rentabilidad por las exigencias de calidad y bajo precio, para poder ser competitivas en el mercado global"[121]. Ello da lugar a diferencias salariales y de percepción de ingresos que acentúan la discriminación.

Muchas mujeres, en especial en situación de pobreza, tienen muy bajos niveles de escolaridad, restricción a la cual se suman sus roles de cuidadoras (de los niños y las niñas, así como de las personas mayores) que les impiden vincularse a la actividad económica.

Por ello, en las políticas públicas orientadas a ampliar las oportunidades económicas, se debe procurar superar la mirada tradicional de mujer-madre-cuidadora, por la de mujer-ciudadana, lo que significa reconocer la diversidad de situaciones, la alteración de patrones y la redistribución de funciones en el hogar, de tal suerte que se superen las jerarquías y haya una mayor valoración del trabajo doméstico así como una revisión de los siste-

---

[121] Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (2005a). *Política pública de mujer y géneros. Plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital 2004-2016*. Bogotá, p. 39.

mas de protección social, en especial en la atención a la infancia y adultos mayores.

Igualmente difíciles son las posibilidades para los jóvenes, en especial para quienes tienen baja escolaridad derivada de la falta de oportunidades y recursos para permanecer en la escuela. En las familias de bajos ingresos los jóvenes salen muy tempranamente al mercado laboral, y dados sus bajos niveles de educación y capacitación se vinculan a trabajos a destajo, temporales e informales, reproduciéndose el círculo perverso de la pobreza intergeneracional.

Por ello las políticas de empleo y generación de ingresos para jóvenes no pueden estar desligadas de las políticas educativas, de la pertinencia en la capacitación y de las oportunidades de primer empleo, lo cual tendrá impactos integrales y sostenibles si se brindan oportunidades a los padres, de tal suerte que puedan prescindir de los escasos ingresos que aportan los jóvenes en trabajos precarios.

Como lo señala la Cepal, si bien en varios países de la región el aprovechamiento del bono demográfico ha contribuido a avanzar en la reducción de la pobreza, "existe un déficit en los incrementos de los ingresos laborales y de las oportunidades de empleo de los más pobres. Un aspecto que los países de la región deben tener en cuenta es que las ventajas del bono demográfico acabarán por compensarse y que, para seguir avanzando, se requerirán políticas públicas destinadas a conciliar el cuidado del hogar con el trabajo remunerado, mejorar la productividad de las ocupaciones donde se desempeñan los más pobres y, en la eventualidad de que esto no ocurra, focalizar el gasto social hacia las demandas de los grupos más vulnerables"[122].

Riesgos de una nueva forma de exclusión social

La información y el conocimiento pueden ser fuente tanto de exclusión como de inclusión social, dadas las limitaciones de acceso a las nuevas tecnologías y a las diferentes capacidades para su uso (problemas generacionales, culturales y de formación inicial, limitaciones cognitivas, físicas o sensoriales).

La desigualdad social y económica también se traduce en desigualdad en el campo de las nuevas tecnologías: es el caso del acceso a Internet, ampliamente posible para las personas con mayores recursos, pero no para toda

[122] Cepal (2007). Óp. cit., p. 18.

la población. Las bajas tasas de acceso en los países en desarrollo así lo confirman. En Colombia el número de usuarios de banda ancha es tan solo de 700 mil, de los cuales el 50% están en Bogotá[123].

Para que el uso de las nuevas tecnologías contribuya a expandir las capacidades individuales y sociales y que el cambio tecnológico esté al servicio del conocimiento, la innovación y el desarrollo, es necesario que las sociedades tengan un ambiente y unos resultados educativos favorables, pactos sociales que privilegien la igualdad y un alto nivel de apropiación de objetivos sociales legítimos.

Es necesario tener en cuenta que las nuevas tecnologías tienen impactos, a veces contradictorios, en el mundo de la educación, la salud y el trabajo. En educación, se crean nuevas formas y herramientas de aprendizaje; los medios de comunicación juegan un papel fundamental en la formación y en la transmisión de paradigmas y las posibilidades de inclusión o exclusión digital se hacen evidentes. Las exigencias educativas, cada vez mayores, pueden hacer obsoleta la formación de un gran contingente de personas si no se cambian los senderos de formación y actualización. En el mundo laboral, las nuevas herramientas para incrementar la productividad, la mayor flexibilidad y la mayor autonomía del trabajador pueden tener efectos favorables sobre el desarrollo humano si se desarrollan en un entorno laboral y democrático adecuado, de otra forma se aumentan los peligros asociados a la mayor incertidumbre y a la polarización de las ocupaciones entre una fuerza laboral de muy altos niveles de formación y otra sin ninguna preparación. De ahí las dificultades en la relación educación-empleo: aunque los jóvenes tienen hoy mayor escolaridad que la generación precedente, pocos logran convertir esa mayor escolaridad en mejores opciones de empleo. Esta situación es paradójica desde el punto de vista del desarrollo humano: una mayor inclusión en la adquisición de conocimiento, pero mayor exclusión del mundo laboral y de la generación de ingresos.

Igualmente importante es la atención a los usos nocivos y no regulados que crean dependencia, aislamiento y violación de la privacidad. De ahí la necesidad de políticas preventivas y regulaciones para que su apropiación vaya en dirección al desarrollo humano.

---

[123] Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). *Bogotá sin indiferencia 2004-2008. Informe final Plan de desarrollo*. Bogotá. Los usuarios de banda ancha de la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB– pasaron de 40.000 a 220.000 entre 2003 y julio de 2007.

De lo dicho hasta el momento, es claro que el examen del derecho al trabajo no puede ser ajeno a la política pública de protección social, pues ésta es la llamada a contrarrestar los efectos nocivos de los ciclos económicos que afectan el bienestar de la población. Como se anotó anteriormente, los sistemas de protección social deben tener una naturaleza anticíclica, pues se trata de proteger a las personas y a las familias ante los cambios en el entorno que les impiden acceder a los bienes y servicios vitales.

Sin embargo, en América Latina la mayor parte de los sistemas de protección social siguen atados al vínculo laboral, con lo cual los más desprotegidos quedan excluidos de los mismos. Son sistemas con muy baja cobertura, con problemas de diseño, con duplicidades, con ineficiencias, con incierta sostenibilidad financiera:

> *Los seguros sociales existentes (salud, incapacidad, vejez) benefician por lo general a menos de la mitad de quienes están sujetos al riego respectivo (están limitados a parte de los trabajadores del sector formal) y quienes quedan por fuera incluyen con frecuencia a la mayoría de las familias pobres, que son las que más los necesitan. Muy pocos países tienen seguro de desempleo, o programas efectivos de obra pública para apoyo a los desempleados*[124].

Es conveniente reiterar que las políticas de inclusión deben abordar en forma simultánea la inclusión social y la inclusión económica, lo cual impone una perspectiva integral para construir progresivamente autonomía en el ejercicio de los derechos.

4. La integralidad de las políticas

El restablecimiento y garantía de los derechos requiere entonces de políticas públicas, entendidas como "acciones organizadas en torno a objetivos de interés colectivo"[125]. Si aceptamos la "obligación de prestación" en materia de derechos sociales, se deriva la necesidad de formular políticas públicas que se desarrollen a través de estrategias y programas coherentes con ellas,

---

[124] Perry, G. (2005). Óp. cit., p. 52.

[125] Ocampo, J. A. (2001a). Óp. cit., p. 36.

y que sean integrales para que respondan al carácter multidimensional y multicausal de la situación de pobreza.

La Cepal comparte esta necesidad cuando señala: "Para avanzar en la superación de la pobreza y en la cohesión social, se requieren políticas multidimensionales que incluyan intervenciones tendientes a crear las oportunidades necesarias para que los más vulnerables tengan mayores expectativas de movilidad social, incrementen su confianza en las instituciones, se sientan más incluidos y participen más activamente en las decisiones que inciden en su calidad de vida"[126].

La "obligación de prestación", que comportan las libertades positivas y, por tanto, los derechos sociales, es de la mayor importancia en materia de políticas públicas, pues si bien se reconoce el carácter progresivo de las mismas, dadas las limitaciones ya señaladas, ello no significa que esas obligaciones queden a la discreción de los gobiernos dándoles un sentido meramente programático. En esto ha sido contundente el Comité de los DESC de la ONU. El estudio de Uprimny lo concreta así:

> [...] *es posible identificar ciertas obligaciones inmediatas que dicho tratado impone a las autoridades de los Estados que han ratificado ese instrumento internacional. Conviene recordar que la mayoría de los Estados latinoamericanos no solo han ratificado dicha convención sino que, además, han incorporado a sus constituciones normas sobre derechos sociales semejantes a las previstas en el Pidesc* [...] *Así, el Comité DESC distingue entre una obligación de "respetar", otra de "proteger" y una última de "realizar", que a veces llama de "cumplir". La primera consiste en una obligación negativa, ya que ordena a las autoridades no tomar medidas que impidan el goce de los derechos sociales por las personas; la segunda implica que las autoridades deben tomar medidas para evitar que un particular prive a otro particular del goce de un derecho social; la tercera obligación implica que los Estados adopten medidas positivas o "prestaciones" que permitan a las personas gozar de este derecho*[127].

Estas políticas deben conllevar a estrategias que modifiquen las dotaciones iniciales individuales, familiares y colectivas, y sus titularidades, lo cual

---

[126] Cepal (2007). Óp. cit., p. 6.

[127] Uprimny, R. (2007). Óp. cit., pp. 48-49. Pidesc es el Pacto Internacional de los DESC de Naciones Unidas.

pasa por modificar los entornos de los grupos o comunidades identificados como pobres. Las acciones individuales y aisladas tienen resultados de muy corto alcance, logrando en la mayor parte de los casos una mejora muy puntual y transitoria.

La fortaleza institucional es una condición fundamental para el adecuado diseño y gestión de las políticas públicas que facilite la integralidad, la intersectorialidad, la interinstitucionalidad y la transversalidad, así como la fortaleza técnica y administrativa para la formulación y ejecución de los programas correspondientes. Estos no pueden agotarse en la búsqueda de una mayor eficiencia de acceso a los servicios, pues sería persistir en la mirada de las personas como sujetos de necesidades y no de derechos, así como en una intervención pública de carácter sectorial y puntual desprovista de políticas que apunten a remover los factores que están en la base de la pobreza y la exclusión. Este carácter integral de las políticas es resaltado por J. Sachs en los siguientes términos:

> *Uno de los puntos débiles sobre el desarrollo es la incesante tendencia a creer en una solución mágica, en que hay una única inversión decisiva que invierte la tendencia. Por desgracia, esto no es así. Todos y cada uno de los seis tipos de capital definidos* [se refiere al capital humano, infraestructuras, capital natural, capital público institucional y capital intelectual]*, son necesarios para que la economía sea eficaz y funcione adecuadamente. Todos y cada uno son necesarios para escapar a la trampa de la pobreza. Y lo que es más importante, el éxito en cualquiera de las áreas, ya sea en materia de salud, educación o productividad agrícola, depende del conjunto de las inversiones realizadas*[128].

Si se trata de políticas integrales, estas deben tener claramente una doble perspectiva: la perspectiva poblacional, en tanto las personas son sujetos de derecho, y la perspectiva territorial, entendido el territorio "[…] no como un concepto exclusivamente geopolítico o geográfico, sino como un concepto cultural y social"[129].

Esta doble mirada exige cambios institucionales en las unidades territoriales y en las distintas entidades estatales, de tal suerte que se responda

---

[128] Sachs, J. (2006). Óp. cit., p. 359.

[129] Núñez, J. y Carvajal, A. (2007). Óp. cit., p. 12. Sobre la doble mirada poblacional y territorial ver Corredor, C. (2008a). Óp. cit.

a sus demandas y se evite que prevalezca la oferta disponible por parte de las autoridades públicas. Ello propicia una gestión integral, eficaz, eficiente y transparente.

La perspectiva poblacional es una obligación derivada del Estado social de derecho que le asigna al Estado, en sus funciones y su quehacer, obrar en beneficio de los ciudadanos y ciudadanas.

La mirada poblacional permite tener en consideración las características de las personas según su ciclo vital, su condición de género o etnia, así como su situación de pobreza, pobreza extrema o desplazamiento. Igualmente, permite abandonar la idea de "población objetivo" para asumirla como sujetos, pues "[…] más allá de señalar la diferencia semántica entre objeto (cosa, asunto) y sujeto (persona, humano, ser), se trata aquí de profundizar la comprensión sobre el ser humano, de exaltar sus particularidades y de reconocer los derechos como atributos intrínsecos de todas las personas por igual. El reconocimiento de las personas como sujetos significa ante todo dar cuenta de sus capacidades y potencialidades para vivir a plenitud individual y colectivamente. El ser hombre o mujer; el estar en la infancia, la juventud, la edad adulta o la vejez; el ser afrocolombiano, mestizo, indígena o blanco; el venir de fuera o el haber permanecido todo el tiempo aquí, son, entre otras, características constitutivas de los sujetos, situaciones derivadas de su historia, de su cultura, de los roles que han ejecutado y de las singularidades y colectividades que han construido"[130].

La perspectiva poblacional conduce a poner el énfasis en el reconocimiento de la igualdad de los derechos y en la diversidad de identidades y requiere que las personas participen activamente en su propio desarrollo. "Suponer que las personas no son agentes de su propio desarrollo, centrarse en unos pocos y no en todas las personas, atender principalmente los problemas en vez de las capacidades y potencialidades, proporcionar cosas en vez de oportunidades, construyen una especie de universo cuyo destino final es una institución cerrada, con pretensiones de autosuficiencia, aislada de los contextos y desde luego estigmatizante y excluyente… Esta perspectiva de sujeto, con los mismos derechos que los demás, singular y activo en su

[130] Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (2005b). Óp. cit., p. 45.

desarrollo, es la que se presenta como opción frente a aquella en la que las personas son homogéneas, pasivas y ahistóricas"[131].

Por su parte, adoptar la mirada territorial "[…] aumenta las posibilidades de éxito de la gestión de la política social en el largo plazo, cuando ésta incorpora en su desarrollo las especificidades del contexto local y regional en el impulso de estrategias de desarrollo endógeno basadas en la identificación, reconocimiento y apalancamiento de las potencialidades de los territorios y poblaciones locales. Al mismo tiempo, procura las mejores formas de inserción en la dinámica de la ciudad, del país y del mundo. Considera la relación entre desarrollo local y gestión social en doble vía: a la vez que la gestión de la política social contribuye a impulsar el desarrollo local, la dinámica progresiva de éste puede servir para desencadenar efectos multiplicadores y cualificadores de la gestión de esa política"[132].

El tener en consideración los territorios conduce por lo menos a cuatro valoraciones de la mayor importancia:

1. **La promoción del desarrollo humano**, en tanto propicia el rescate y valoración de su identidad cultural, su sentido de pertenencia y el fomento de las oportunidades y capacidades colectivas. La mirada territorial en el diseño y gestión de las políticas públicas promueve el desarrollo humano al reconocer a sus habitantes como sujetos sociales y, por tanto, actores protagónicos de su territorio, capaces de construir lecturas compartidas y objetivos comunes, siempre que se identifiquen las restricciones y potencialidades locales y se actúe sobre ellas en alianza con los actores públicos, privados y comunitarios, de tal suerte que se promueva la inclusión socioeconómica y se prevea la exclusión. De esta forma se podrá enfrentar la tendencia persistente de un continuo de territorios urbanos fragmentados, nuevas segregaciones sociales, nuevas privatizaciones de lugares y renovadas formas de exclusión social[133].

2. **El reconocimiento de múltiples capacidades y potencialidades**, a partir de la identificación de sus recursos humanos, organizacionales, naturales y de equipamientos, así como sus relaciones con otras unidades territoriales de nivel local, regional, nacional o internacional. La

---

[131] Ibíd., p. 45.

[132] Ibíd., p. 74.

[133] Ver Borja, J. (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

pertinencia, la integralidad y la equidad deben orientar las acciones de tal suerte que se evite profundizar la segmentación, la desigualdad y la pauperización de unos sectores en beneficio de otros.

3. **La promoción de la participación social y comunitaria.** La perspectiva territorial en el marco de los derechos conduce favorablemente al empoderamiento de los grupos sociales, por lo cual la participación se convierte en un imperativo dada su dimensión espacio-temporal. El ejercicio ciudadano de participar requiere identificar tres elementos: quiénes conforman el grupo que participa, dónde se participa y cuáles son los intereses en torno de los cuales se da la participación[134]. Para lograr una mayor efectividad los procesos participativos deben integrarse con la institucionalidad a través de instancias formales, y a la dinámica de las administraciones locales y nacionales de tal manera que se conviertan en interlocutores permanentes.

4. **El impulso progresivo a los procesos de desconcentración y de descentralización de la gestión pública.** La búsqueda de relaciones más autónomas, horizontales y complementarias con las instancias del gobierno central o regional contribuye a una mayor gobernabilidad y legitimidad, a mejorar la pertinencia, eficacia y eficiencia de las políticas e intervenciones públicas, a un mayor empoderamiento de las comunidades y, en suma, a una consolidación de la democracia local. Ello requiere abordar la estructura y competencias de los niveles de gobierno, la distribución de responsabilidades en la provisión de servicios, las fuentes y destino de los recursos públicos, así como el grado de autonomía de las unidades territoriales con relación a los poderes regional y nacional.

La mirada poblacional y territorial lleva a tener en consideración la búsqueda de una doble capitalización humana y física mediante las políticas y estrategias de desarrollo. En la primera se alude a la capitalización individual y colectiva, siendo prioritarias en la individual la salud, la educación y la nutrición; y la colectiva, que alude al capital social manifiesto en la participación, en las asociaciones y en el desarrollo institucional[135]. Por su parte, la capitalización física hace referencia a los bienes colectivos que coadyuvan

---

[134] Ver Ospina, J. M. (2007). Óp. cit.

[135] Ver Corredor, C.; Ramírez, C. y Sarmiento, A. (2007). Óp. cit., capítulo III.

a hacer efectivos los derechos, a la infraestructura y el desarrollo urbano y a la propiedad de activos.

Esta doble perspectiva, si bien es compleja, constituye un verdadero reto pues se trata de políticas e intervenciones que resulten pertinentes para escenarios caracterizados por una gran fragmentación social y económica, culturalmente diversos y con profundas desigualdades socioespaciales.

5. Corresponsabilidad y responsabilidad social

Actualmente se reconoce que, en el deber de restablecer y garantizar el ejercicio de los derechos, la responsabilidad no es únicamente del sector público sino también del sector privado, de las organizaciones sociales y comunitarias, de los organismos internacionales y, por supuesto, de quienes son sujetos del restablecimiento de sus derechos.

Aunque internacionalmente la responsabilidad social cobra mayor importancia cada día, en el ámbito nacional todavía se está lejos de llegar a un consenso sobre el concepto mismo[136]. Sin duda, la responsabilidad social ha adquirido una creciente importancia. Desde 1999, el Pacto Global ha hecho aportes primordiales para promover la adhesión empresarial a principios universales, tanto en derechos humanos como laborales y de medio ambiente. Se ha suscitado una visión más amplia de la responsabilidad social empresarial, que transciende lo estrictamente económico y productivo y avanza hacia una visión sistémica de los problemas y de la sociedad. Se reconoce que las alianzas público-privadas para el desarrollo de las políticas públicas y la responsabilidad social contienen un valor ético y estratégico de cara a la construcción de ciudadanía y la consolidación de la democracia.

No es pertinente considerar la responsabilidad social en términos del cumplimiento de la ley laboral o de las obligaciones fiscales; la responsabilidad social no es filantropía, ni significa de ninguna manera sustituir las obli-

---

[136] Este aparte se nutre con algunas de las reflexiones que presenté en el evento "Colombia Responsable", realizado en agosto de 2007 por la Presidencia de la República, la Alcaldía Mayor de Bogotá, la Cámara de Comercio de Bogotá y Corferias. Ver Corredor, C. (2007b). *Presentación en el evento "Colombia Responsable"*, Organizado por Presidencia de la República, Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y Corferias. Bogotá.

gaciones del Estado. Por eso la idea más cercana a este concepto es el deber de las empresas y de la ciudadanía de participar en la inclusión socioeconómica de las personas sin oportunidades y en la resolución de problemas sociales, económicos y ambientales que afectan a determinados grupos sociales y territorios. Es muy importante mantener esta doble visión poblacional y territorial, porque se trata de realidades concretas y de una búsqueda de soluciones también concretas.

La lucha contra la pobreza y la exclusión como imperativo para la construcción de desarrollo con equidad y democracia tiene como "[…] trasfondo la tríada sociedad-Estado-mercado. La forma lógica de entender esta tríada es que el desarrollo integral se logra mucho mejor bajo el predominio de la sociedad, no bajo el predominio del mercado (sociedad de mercado) ni del Estado (estatismo)"[137].

Ello permite trascender la forma de diseñar y ejecutar las políticas públicas, no con un carácter eminentemente estatal sino social, en tanto los derechos están referidos a las personas, lo cual implica empoderar a la sociedad frente al Estado. El Estado, por supuesto, tiene un papel de primer orden para coadyuvar y propiciar acciones mediante alianzas público-privadas y fomentar las iniciativas privadas, sociales y comunitarias, así como de establecer mecanismos de corresponsabilidad para que las personas sujeto de atención aporten a la construcción de iniciativas y ejerzan la ciudadanía activa.

Por tanto, es conveniente que los procesos se den en doble vía. Por una parte, que los ciudadanos entiendan que el Estado tiene una serie de obligaciones para con ellos, que debe tutelar sus derechos, particularmente de los más desprotegidos, pero a la vez el ejercicio ciudadano comporta deberes como es propio de un Estado social de derecho. Las transformaciones sociales se mueven en un horizonte de mediano y largo plazo que requieren del compromiso y la participación de las mismas personas beneficiadas, no en el estrecho marco de la condicionalidad, sino de la corresponsabilidad.

La responsabilidad social que hoy se invoca de manera permanente sigue siendo aún un proceso con un desarrollo muy precario. Como bien lo señala la Constitución, éste es un país en el cual se garantiza y se respeta la propiedad privada, siempre y cuando tenga una función social. El reto es lograr una participación activa y decidida del sector privado para que

---

[137] Ocampo, J. A. (2001a). Óp. cit., p. 36.

comprenda que la eliminación de las barreras para ejercer el "derecho a la ciudad" no son únicamente responsabilidad de la administración pública, sino una responsabilidad compartida, que si se asume trae beneficios sociales e individuales.

Una alternativa concreta es promover acuerdos público-privados para la inclusión de población en situación de vulnerabilidad, a través de regulaciones e incentivos que amplíen las oportunidades de las pequeñas unidades económicas y de población vulnerable en el mercado de bienes y servicios. La contratación pública sigue teniendo un lugar importante en la dinámica económica y acatando la normatividad es viable vincular como prestadores y productores a estos sectores sujetos de inclusión socioeconómica[138].

Pero más allá de las alianzas y los acuerdos público-privados, bien puede hablarse de una diferenciación de funciones públicas y privadas, en razón a la naturaleza de los bienes y a las fallas del mercado o del Estado en su prestación.

J. Sachs señala cinco tipos de inversión propias del sector público y cinco razones para que ello sea así: 1. capital humano (salud, alimentación, educación); 2. infraestructuras (carreteras, energía, agua y saneamiento y conservación del medio ambiente); 3. capital natural (conservación de la diversidad y de los ecosistemas); 4. capital público institucional (administración pública, sistema judicial, fuerza policial); y 5. capital intelectual –parcialmente– (investigación científica en salud, energía, agricultura, clima y ecología). Estas intervenciones públicas se justifican por el carácter de monopolio natural de las infraestructuras, por su carácter de bienes no competitivos como los asociados al capital humano, por sus enormes externalidades –como el caso del capital social y natural–, por ser bienes de interés social asociados al derecho y a la justicia, y por la necesidad de atender a la población en mayor pobreza mediante infraestructuras e inversiones y,

---

[138] En el caso de Bogotá, desde la recién creada Secretaría de Desarrollo Económico, el alcalde Luis E. Garzón expidió la Directiva 007 de marzo de 2007, en la cual se convoca a todas las entidades públicas a dar prioridad a las mipymes, tal como lo contempla la ley, así como a otorgar puntos adicionales en procesos licitatorios para aquellas firmas que se comprometan a vincular un porcentaje de población vulnerable en la prestación de sus servicios. Igualmente importante es el compromiso de algunas grandes superficies para vincular entre sus operarios a personas con limitaciones físicas.

si es del caso, aportes productivos a los privados para propiciar su inicio en actividades mercantiles[139].

En su opinión, el sector privado debería ocuparse de las inversiones empresariales en los distintos sectores productivos (agricultura, industria, servicios), en capital intelectual que introduzca nuevos productos y tecnologías, así como en los aportes familiares para complementar las inversiones públicas en capital humano (salud, educación y nutrición).

6. La importancia de la información

En el campo de las políticas sociales, la información y el conocimiento son fundamentales tanto desde el lado de la oferta para orientar las políticas y programas, como de la demanda, para que los posibles usuarios tengan información completa sobre el conjunto de servicios sociales que se ofrecen y las condiciones de acceso a los mismos.

Desde el punto de vista de la participación social y la rendición de cuentas, la información es una condición inicial. El débil desarrollo de los sistemas de información dificulta la formulación, la puesta en marcha y el seguimiento de las políticas de inclusión. Una de las principales restricciones para la formulación de la política es la falta de información estructurada sobre los sectores sociales: se requiere integrar en los análisis información proveniente de diferentes fuentes, de tal forma que se puedan contrastar y contar con un sistema robusto.

Para la formulación de políticas sociales integrales es necesaria la coordinación entre las instituciones de los diferentes órdenes. Hoy en Colombia es imposible contar con un sistema de información de servicios sociales que permita saber quién recibe, qué servicio y por cuál entidad es prestado, tanto a nivel público como privado. Ello conduce a la duplicidad de servicios y a la pérdida de eficiencia.

---

[139] Sachs, J. (2006). Óp. cit., pp. 353-354. Sobre las fallas del mercado que afectan la libertad y la igualdad, ver Dieterlen, P. (2003). Óp. cit., pp. 150-153. Igualmente, Corredor, C. (1993). "El mercado como medio". En *Neoliberales y oobres. El debate continental por la justicia*. Bogotá: Ed. Centro de Investigación y Educación Popular, Colombia; Centro de Reflexión Teológica de México; Centro Gumilla de Venezuela y Centro de Reflexión y Acción Social de México.

Los sistemas de información y los instrumentos van a la saga de las dinámicas sociales e institucionales, lo cual impide conocer realmente las características de la población que debe ser sujeto del restablecimiento de sus derechos. Aún muchos sistemas no tienen las variables que permitan diferenciar la población no solo por sexo y edad, sino también por su condición étnica o de género, o por su situación de desplazamiento, atendiendo las diferencias urbanas y rurales[140].

De la misma forma, los sistemas de información no están interconectados, lo cual dificulta la eficiencia en el acceso, en la asignación de recursos y en la gestión. La adecuada identificación y caracterización de la población aminora los riesgos de filtración del gasto, ya sea por errores de inclusión o exclusión, igualmente costosos para los individuos y para la sociedad.

Por ello es importante la creación de un Sistema integrado de gestión social –SIGS– buscando una conciencia a nivel nacional, regional y municipal de la importancia de los sistemas de información como requisito para un adecuado diseño de políticas públicas y para garantizar el acceso de quienes deben ser sujetos de los programas. Los apoyos técnicos internacionales son muy importantes en este campo.

El desconocimiento de la oferta de servicios sociales públicos y privados es una barrera para que las poblaciones puedan acceder a los mismos y para que las entidades den una adecuada orientación. La identificación y diseño de rutas de servicios sociales es un aporte valioso para orientar y referenciar a los servicios, así como para identificar duplicidades o vacíos[141].

---

[140] A manera de ilustración es importante el testimonio de un representante de ANUC en el Consejo Regional de Empleo en el Meta: "En el CRE el movimiento campesino tiene una desventaja: los estudios no tocan la situación rural del empleo. Creemos que esto debe subsanarse. Y aunque las estadísticas no consideran la economía campesina y los jornales o empleos que genera o puede generar, consideramos de vital importancia hacerlo". Ver Satizábal, C. E. y Castañeda, A. (2007). Óp. cit., p. 41.

[141] Una iniciativa útil en esta dirección fue la realizada en 2006 por la Alcaldía Mayor de Bogotá, al construir la "Ruta de servicios sociales de Bogotá D.C." en la cual se presenta en forma sistemática y ordenada la oferta pública de servicios sociales organizada en catorce áreas temáticas, por ciclo vital y programas para poblaciones específicas (personas en situación de discapacidad, de desplazamiento, habitantes de calle, reincorporados, grupos étnicos y mujeres). En la ruta se indica el tipo de servicio, el sitio de atención, las condiciones de acceso y las rutas que se deben seguir para acceder a ellos. En esta iniciativa, liderada por el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito,

Un SIGS no implica necesariamente generar una institucionalidad propia. Es un sistema cuya razón de ser es la gestión de los servicios sociales, a partir de una identificación veraz de las poblaciones y un conocimiento real de la oferta de servicios que se contraste con las demandas, para así promover redes de servicios sociales públicos, privados y familiares, concertando objetivos, intervenciones y metas. Debe ser un sistema modular que contemple la creación e inclusión de dispositivos para accionarlos en los momentos requeridos[142].

En este sistema de gestión uno de los acuerdos y compromisos fundamentales es el acceso preferente a los programas sociales de los diversos grupos poblacionales que están en peor situación, ya sea mediante el sistema preferente o de cuotas, a los cuales ya se hizo referencia. De esta forma se logra no solo el restablecimiento de sus derechos, sino también aminorar las situaciones profundas de inequidad y desigualdad.

Ello requiere de una gestión social integral, derivada de la indivisibilidad de los derechos, fundamento de la multidimensionalidad del desarrollo humano. La gestión se construye desde las poblaciones y sus territorios, sus características, potencialidades y debilidades, y no desde la lógica de la oferta pública o de la oferta de las organizaciones. Por el contrario, éstas deben adecuar su oferta a las necesidades concretas tanto poblacionales como territoriales.

Lo anterior tiene una enorme importancia en cuanto a la evaluación, pues el éxito se debe medir por lo logrado integralmente en la población y no por la prestación del servicio especializado. El objetivo debe ser superar las barreras a la inclusión de la población en situación de pobreza, así como de las poblaciones que, por su condición de género o etnia, son sujeto de discriminación, para que ganen autonomía en el ejercicio efectivo de sus derechos.

Finalmente, la información es un elemento necesario para lograr la sostenibilidad de la política social, para poner en práctica nuevas formas de acción que recojan los avances en la formulación de políticas sociales, para

---

participaron 27 entidades distritales y 11 del orden nacional, en las cuales se identificaron 425 servicios sociales, detectando duplicidades y faltantes que aportaron a su ajuste.

142 Es el caso de "Chile solidario", o de "Oportunidades" en México, o del programa "Bogotá sin hambre", o de "Bolsa familia" en Brasil, los cuales no son entidades, no son ejecutores, sino gestores de las políticas sociales.

alcanzar una mayor eficiencia en la utilización de recursos y en la integralidad de la acción. El día a día de la ejecución de las políticas sociales muestra que la dispersión en materia de información limita la implementación de las mismas. El reto es la construcción de un sistema comprehensivo que permita articular la información institucional local y nacional necesaria para el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas. Las experiencias integrales más positivas (por ej. "Chile solidario" y "Oportunidades", en México) han requerido del diseño y puesta en marcha de complejos y completos sistemas de información.

Capítulo III. La política social en el Plan de desarrollo (2004-2008): "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"

El Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión" tiene como fundamento el enfoque de derechos y, por ello, las políticas se orientan a su restablecimiento y garantía, con especial énfasis en los grupos de población que se encuentran en situación de pobreza y exclusión, en tanto la apuesta es facilitar la salida del círculo perverso exclusión-empobrecimiento y transitar hacia el círculo virtuoso de desarrollo, equidad y democracia.

El propósito de este capítulo es socializar la valiosa experiencia de construcción colectiva de la "Bogotá sin indiferencia", que demuestra las ventajas del enfoque de derechos para coadyuvar, desde lo local, a hacer realidad muchos de los preceptos establecidos en la Constitución de 1991, centrándose en el análisis del diseño e implementación de la política social dentro del Eje social del Plan de desarrollo.

Desde este enfoque es necesario reiterar que los derechos son inalienables, indivisibles e interdependientes, pues constituyen el SER ciudadano y, por tanto, las políticas públicas deben ser integrales, en el sentido de definir un objetivo común, lo cual facilita el diseño de rutas de intervención coherentes y consistentes por parte de la institucionalidad responsable de las mismas.

El problema de la pobreza se enfrenta desde la perspectiva de derechos y las políticas se orientan a la satisfacción progresiva de los DESC mediante la democratización de las oportunidades, la ampliación de las capacidades y la construcción de autonomía en el ejercicio de los derechos humanos. Se trata de una decisión política para avanzar en la construcción de ciudadanía y del Estado social de derecho, en cumplimiento de nuestra Carta Constitucional de 1991. En ella se establece el mandato de que el Estado tutele los derechos de quienes no pueden ejercerlos autónomamente: "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 circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan"[143].

Como ya se argumentó, las políticas deben considerar los ámbitos poblacional y territorial para tener en consideración la heterogeneidad de la situación de pobreza para, de esta forma, responder a las características de

[143] Constitución Política de la República de Colombia, 1991, art. 13.

la población según su ciclo vital, condición de género o etnia, así como a su situación de pobreza o pobreza extrema. A su vez, considerar las características de los territorios que habitan, para superar las barreras territoriales y potenciar las capacidades locales.

Es por eso que en la política social del Plan de desarrollo se adoptan tres miradas poblacionales: 1) la diferenciación por ciclo vital, pues son distintas las necesidades de los niños y las niñas, de los jóvenes, de las personas en edad adulta y de las personas mayores; 2) la diferenciación según su condición de etnia o de género; y 3) la diferenciación de acuerdo con su condición de pobreza o pobreza extrema.

Pero las personas habitan en territorios que no son solamente espacios físicos, ni delimitaciones administrativas, sino también espacios de identidad y de construcción de tejido social. En ese ámbito territorial se hizo un énfasis importante para desarrollar las capacidades locales y avanzar en la desconcentración y descentralización de la gestión pública[144].

La mirada multidimensional aplica tanto para la conceptualización y caracterización de los problemas como para el diseño de políticas al igual que para orientar las intervenciones públicas y, por supuesto, para la evaluación de las mismas. Las políticas generales del Plan orientan las estrategias que definen cómo se van a desarrollar y a su vez se concretan en programas que incluyen con precisión las acciones, los compromisos, las metas y los recursos para alcanzar los objetivos propuestos.

Cuando el alcalde Garzón planteó a la ciudad poner en primer lugar de la agenda pública la lucha contra la pobreza y la exclusión, partió de reconocer que la situación social de Bogotá es fruto de un acumulado histórico, un problema de larga data que conjuga factores de orden estructural y coyuntural, que requieren de políticas y estrategias de corto, mediano y largo plazo.

Al comienzo de la administración el panorama social de la ciudad mostraba importantes avances, pero también muchos problemas por resolver: agudización de la pobreza, un porcentaje importante de hogares con hambre, alta concentración del ingreso, bajas coberturas y problemas de calidad en muchos servicios sociales; problemas que hicieron impostergable la nece-

---

[144] Las intervenciones públicas en la ruralidad de Bogotá fueron casi inexistentes en años anteriores. Buena parte de la ciudadanía de Bogotá no sabía, por ejemplo, que Sumapaz es una localidad de Bogotá, eminentemente rural, con una serie de dificultades, pero a la vez con una serie de potencialidades. Igualmente importantes fueron los sectores rurales de Bosa, Usme, San Cristóbal y Chapinero.

sidad de políticas encaminadas a crear oportunidades para que las personas en situación de pobreza y exclusión tuvieran injerencia en la vida económica, política y social de la ciudad.

Por ello, una orientación central fue "construir sobre lo construido", lo que significa reconocer y consolidar ese acumulado de saberes y, por supuesto, poner en marcha las políticas que respondan a los compromisos adquiridos con la ciudad, orientados a combatir la pobreza y la exclusión.

1. Los derechos como fundamento del Plan de desarrollo

Dos citas de Amartya Sen, cuyo enfoque, avances teóricos y analíticos han sido de gran importancia para la comprensión de la pobreza, ilustran el punto de partida: "Si la sociedad piensa que no se debe permitir que las personas mueran de hambre o de frío, entonces definirá la pobreza como la falta de comida y techo necesarios para conservar la vida"[145]. "Si la sociedad siente que tiene alguna responsabilidad de brindar a todas las personas alguna medida de bienestar que vaya más allá de la simple supervivencia, por ejemplo, buena salud, entonces deberá añadir a la lista de cosas necesarias los recursos para prevenir o curar la enfermedad"[146].

Estas dos citas de A. Sen tienen una implicación muy interesante e importante: la definición de lo que éticamente se considera como condiciones mínimas de superviviencia es el resultado de una elección social. Es la sociedad la que define cuáles son los mínimos vitales, los que comúnmente se expresan en la carta constitucional como contrato social por excelencia, y en los planes de desarrollo territoriales (nación, región o municipio) si se consideran seriamente como la expresión del compromiso y la voluntad política para su alcance.

Consecuente con la Constitución de 1991, la apuesta en Bogotá (2004-2008) fue avanzar progresivamente en el restablecimiento y garantía de los

---

[145] Sen, A. (1992). Sobre conceptos y medidas de pobreza. En *Comercio Exterior*, vol. 42, No. 4, México p. 310-322.

[146] Ibíd.

derechos fundamentales, con especial atención en las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

La convicción del deber público de restablecer y garantizar los derechos de las personas fue el eje sobre el cual se estructuró el Plan de desarrollo, el cual se constituyó en la brújula de orientación de las decisiones políticas, la inversión y la asignación presupuestal, y en referente para el seguimiento y evaluación de las mismas.

Bien podría decirse, en los términos de Uprimny, que el Plan de desarrollo se constituyó en un "escalón intermedio, normativo y de principios", entre el compromiso con los derechos y las estrategias concretas en materia de políticas públicas. En efecto, el autor señala como una razón importante de la propuesta de una ley de transformación social, que en este caso aplica con precisión al carácter de un plan de desarrollo, el constituirse en un "[…] escalón intermedio entre las formulaciones de los derechos sociales en las constituciones y en los pactos de derechos humanos, que son a veces excesivamente abstractas e indeterminadas, y las estrategias concretas y específicas de la política social". Y agrega que es "[…] de enorme utilidad pues no solo representa la expresión de una voluntad política concreta de modificar la política social, con el fin de lograr sociedades más equitativas e integradas, sino que equivale a una suerte de pacto social específico sobre las prestaciones básicas que un país determinado está dispuesto a asumir para toda su población"[147].

Consecuentes con la significación política y las exigencias del compromiso con los derechos y el carácter integral de los mismos, el Plan de desarrollo se estructuró en tres ejes: el Eje social, el Eje urbano regional, el Eje de reconciliación, y un objetivo transversal de Gestión pública humana[148]. La construcción del Plan en torno a tres ejes no es una decisión de poca monta. Tradicionalmente los planes de desarrollo se construyen sectorialmente, lo cual refleja la ausencia de una apuesta integral hacia un objetivo común y refuerza la desarticulación institucional, las acciones aisladas, la disparidad de criterios; en fin, obedece a una concepción de responder a diferentes problemas, posiblemente muy pertinentes, pero sin compartir realmente un

---

[147] Uprimny, R. (2007). Óp. cit., p. 61.

[148] Estos tres ejes y el objetivo transversal se despliegan en 37 programas y más de 250 compromisos. Un análisis más detallado de los mismos se puede consultar en Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Óp. cit.

propósito central que exprese el compromiso con las personas como centro del desarrollo.

La lucha contra la pobreza y la exclusión como compromiso central del Plan permitió visibilizar los diversos factores de orden político, cultural, económico, social y religioso que dan lugar a barreras en el ejercicio efectivo de los derechos para algunos grupos poblacionales, configurando situaciones profundamente desiguales. Como ya se analizó en el primer capítulo, son grupos específicos que han sido tradicional e históricamente excluidos de los valores sociales, políticos, económicos y culturales, valores que ellos mismos han contribuido a generar.

El Estado social de derecho y, por consiguiente, las políticas de derechos humanos plantean como imperativos el reconocimiento y respeto a la diversidad y a la multiculturalidad, el empoderamiento de los excluidos y el reconocimiento y restitución de sus derechos mediante la búsqueda progresiva de la equidad y la justicia social. En consecuencia, el mayor énfasis está justamente en las poblaciones que padecen la vulneración de sus derechos, o en las poblaciones que por su situación de vulnerabilidad no los pueden ejercer en forma efectiva. El énfasis realizado desde el Eje social en las poblaciones en mayor pobreza y exclusión y el reconocimiento de su diversidad, hizo de los Planes de acciones afirmativas un valioso instrumento para desarrollar las perspectivas poblacional y territorial. En consecuencia, un legado importante de este eje para la ciudad es que hoy cuenta con las políticas públicas de Infancia y Adolescencia; el Plan de igualdad de oportunidades y equidad de géneros; la Política de juventud; la Política de familias; el Plan de atención integral a los habitantes de calle y los Planes de acciones afirmativas para los grupos étnicos. La formulación, ejecución y seguimiento de estas políticas públicas se dio a través de procesos ampliamente participativos.

2. La política social: eje central de las políticas públicas

De los tres ejes del Plan de desarrollo, el Eje social se constituyó en el prioritario, honrando los compromisos con la ciudad, prioridad manifiesta en su función de integración de las políticas, de articulación interinstitucional e intersectorial así como en su importante participación en la asignación y ejecución presupuestal, como se verá en este capítulo.

La visión de integralidad en el Plan de desarrollo fue coherente con el concepto de la pobreza como un problema multicausal y multidimensional y, en consecuencia, las políticas diseñadas para combatirla tuvieron en consideración los diversos factores que, como la educación, la seguridad alimentaria, la salud, la cultura, la recreación, el hábitat, el empleo y los ingresos configuran la situación de pobreza.

Consecuentes con el compromiso con los derechos y la visión multicausal de la pobreza, el sello importante de la políticas públicas de la "Bogotá sin indiferencia", en especial de la política social, es la visión de la obligación del Estado y de la sociedad de promover, proteger, restablecer y garantizar los derechos de todas las personas, en particular de quienes tradicionalmente han sido excluidos de los frutos del progreso. El compromiso del Plan de desarrollo 2004-2008 con el Estado social de derecho, que rige nuestra Constitución, se manifiesta claramente en el enfoque de derechos que acompaña al mismo.

En este sentido, las políticas y las acciones se orientaron al desarrollo de las capacidades de los individuos, las familias y las comunidades al igual que hacia la creación de oportunidades para construir autonomía en el ejercicio de sus derechos y deberes como ciudadanas y ciudadanos, para avanzar así en la remoción de las causas estructurales y coyunturales de la pobreza y la exclusión y, de esa manera, atender en forma inmediata las situaciones coyunturales y de crisis.

La política social incluye las políticas y estrategias generales orientadas a restablecer y garantizar los derechos económicos, sociales y culturales y, por tanto, las políticas específicas y los programas de todas las entidades distritales que tienen responsabilidad con los mismos, y que en el deber de construir una "Bogotá sin indiferencia", promueven las alianzas público-privadas y la coordinación de las acciones pertinentes con el nivel nacional y los niveles regionales y territoriales. No se trata entonces de numerosas políticas sociales, sino de la POLÍTICA SOCIAL, en tanto ya se argumentó el carácter integral de la perspectiva de derechos[149].

---

[149] Un análisis amplio sobre la política social y una evaluación de sus principales resultados se puede consultar en Corredor, C., Ramírez, C. y Sarmiento, A. (2007). Óp. cit.

La visión de lo social en el Plan de desarrollo significó un cambio muy importante para Bogotá, que puede resumirse en cuatro aspectos centrales que serán desarrollados a lo largo de este capítulo[150]:

1. Un concepto multicausal de la pobreza, donde ésta no es simplemente la carencia de un bien o de un servicio, sino una situación que se deriva de una serie de condiciones de carácter económico, social, político y cultural que impiden a las personas el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales.

2. Esta concepción multicausal necesariamente tiene implicaciones sobre las políticas que se formulen para combatir la pobreza y la exclusión. El compromiso con la Constitución de 1991 y con la construcción de un Estado social de derecho condujo a que la formulación de las políticas, particularmente la política social, tuvieran como marco, como fundamento y como propósito, el restablecimiento y la garantía de los derechos fundamentales.

3. De lo anterior se deriva una gestión necesariamente diferente de la política social, ya que se tiene un concepto distinto de la pobreza y unas políticas orientadas hacia el restablecimiento y la garantía de los derechos. La impronta de esta gestión en materia social es la intervención integral, es decir que en el ámbito de poblaciones y territorios las intervenciones públicas tienen que atender esa multicausalidad de la pobreza; es por eso que la visión no es sectorial, no se reduce a resolver desarticuladamente el problema de cobertura en educación, el problema de salud o el problema del hambre. Las respuestas a las especificidades de las poblaciones y de los territorios son integrales e integradas.

4. El énfasis en lo social necesariamente tiene que tener una expresión y un respaldo presupuestal, lo que explica que para el cuatrienio 2004-2007 del total de los recursos de inversión asignados para el sector central y descentralizado, el 57% se haya destinado al Eje social; del total de los recursos ejecutados el 59.5% correspondió a este eje[151].

---

[150] En diversos escritos, columnas periodísticas e intervenciones he argumentado estos cuatro puntos. Ver en especial el *Informe final del Plan de desarrollo* (2007) y la *Política social en la Bogotá sin indiferencia* (2007). Óp. cit.

[151] Los recursos asignados en el periodo 2004-2007 fueron de $18.255.671.519.983 y se ejecutó el 93.6%, es decir $17.079.668.168.505. Como se aprecia, la eje-

La pertinencia de la apuesta social como el eje central de la agenda y de la acción públicas, se valida por los niveles inaceptables de pobreza y desigualdad en la ciudad, confirmados en la Encuesta de calidad de vida en 2003[152], que constituyó la línea de base de la administración: 52% de la población por debajo de la línea de pobreza y 14.5% en situación de indigencia o pobreza extrema. A su vez, en Bogotá, al igual que en el país, la desigualdad es enorme: la diferencia entre lo que recibe el 10% más rico y lo que recibe el 10% más pobre de la población es de 47 veces.

A esta situación y la complejidad que ella encierra respondió el objetivo del Eje social planteado en el Plan de desarrollo, en el cual se concreta con claridad la apuesta: "Crear condiciones sostenibles para el ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, con el propósito de mejorar la calidad de vida, reducir la pobreza y la inequidad, potenciar el desarrollo autónomo, solidario y corresponsable de todos y todas, con prioridad para las personas, grupos y comunidades en situación de pobreza y vulnerabilidad, propiciando su inclusión social mediante la igualdad de oportunidades y el desarrollo de sus capacidades, la generación de empleo e ingresos y la creación y apropiación colectiva de la riqueza"[153].

En este objetivo se sintetiza la apuesta en materia social: la garantía y el restablecimiento de los derechos fundamentales para lograr la inclusión social a través del desarrollo de las capacidades de las poblaciones y de los

---

cución fue muy satisfactoria y en los cuatro años el Eje social fue el que más ejecutó sus recursos, con un acumulado de 97.7%. El total de los recursos invertidos en este eje fácilmente llega al 60%, si se suma lo correspondiente a las localidades. Fuente: Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Hacienda. Estas cifras definitivas se presentaron en la Rendición de Cuentas efectuada en marzo de 2008.

[152] Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–, Alcaldía Mayor de Bogotá (2003). *Encuesta de calidad de vida 2003. Resultados para el Distrito Capital y sus localidades*. Bogotá sin indiferencia. Según las estimaciones de la Misión de Pobreza del DNP, en Bogotá en 2002 el índice de pobreza era de 38.3% y el de pobreza extrema 9.8%. La diferencia entre una y otra fuente se explica por los cambios en la metodología de medición que adoptó la Misión, que han causado una fuerte controversia.

[153] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Bogotá 2004-2008. Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión. Concejo de Bogotá, D.C., p. 35.

territorios. La concepción holística de la problemática social se expresa en las políticas, estrategias y programas adoptados en el Plan.

La política social integral parte de una visión de conjunto de las múltiples dimensiones del desarrollo humano y de la capacidad para lograrlo con acciones articuladas estratégicamente a diferentes escalas. Esta forma de gestión compromete actores, organizaciones y programas para levantar agendas comunes que eviten la fragmentación y la dispersión logrando aprovechar al máximo los diversos recursos disponibles y las sinergias derivadas para obtener mayores impactos en la calidad de vida de las personas[154].

Lo anterior significó reorientar las estrategias de intervención teniendo presentes cuatro criterios básicos: ampliación de cobertura, mejora en la calidad de los servicios, integralidad –lo cual exige la intersectorialidad, la interinstitucionalidad y la transversalidad– y, por último, sostenibilidad. La población (por ciclo vital, condición y situación) y el territorio (en la perspectiva de la desconcentración y la descentralización) fueron los ejes de articulación en la formulación, planeación, asignación de recursos, desarrollo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas en el Distrito Capital.

De estos cuatro criterios el de mayor dificultad para poner en práctica fue el de la integralidad, pues tanto la estructura administrativa como la normatividad presupuestal tienen claramente una visión sectorial que no favorece las acciones concertadas y el establecimiento de objetivos comunes. No menos importante es la cultura de los funcionarios públicos e incluso las mismas demandas ciudadanas que son fragmentadas, puntuales y de corto alcance, sin una visión de conjunto que oriente las acciones, por pequeñas que sean, hacia propósitos de mayor envergadura. Estas dificultades en la integralidad amenazan también la sostenibilidad de los logros, pues los programas y acciones puntuales pueden ser fácilmente desmontados sin medir realmente sus efectos colaterales.

La perspectiva territorial hizo evidente la necesidad de la desconcentración y descentralización como procesos que permitieran el fortalecimiento de la autonomía local, lo que significó un esfuerzo por empoderar la administración local y las comunidades en el marco de la eficacia, eficiencia, solidaridad, corresponsabilidad y apropiación de los problemas y las soluciones locales. Estos procesos son indispensables para avanzar en la gestión local

---

[154] Ramírez, C. (2005). "Elementos para el diseño de una política social integral". En Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social (2005b). Óp. cit.

social integral, para lograr en los territorios sinergias entre los diferentes programas e inversiones de los tres ejes, y en particular del Eje social, como medios para cerrar la brecha entre la formulación y las ejecutorias y fortalecer la apropiación por parte de las alcaldías y demás autoridades locales de esta nueva forma de gestión de lo social. Para ello se requiere de la lectura conjunta de las demandas y prioridades de la gente y no de la oferta de servicios, para responder al carácter integral de los derechos y atender a las singularidades poblacionales y territoriales[155].

Hay que señalar que estos procesos de descentralización no lograron avanzar de manera importante, e incluso con la aprobación de la reforma administrativa, que se verá más adelante, no fue posible lograr los cambios normativos requeridos para hacerla realidad. Quizás en materia de desconcentración sí se lograron avances importantes, principalmente mediante la delegación de funciones y mayor autonomía otorgada a instancias locales de algunas de las entidades del sector central (Cades, Cadel, COL) y por supuesto a las alcaldías locales, a las cuales se les dio un importante rol y una mayor autonomía y reconocimiento en la ciudad.

3. Estrategias y programas prioritarios del Eje social

Los compromisos del Eje social se concretan en el Plan de desarrollo en seis políticas, cuatro estrategias y diez programas. Las políticas son: 1) protección, promoción y restablecimiento de derechos; 2) la alimentación como un derecho fundamental; 3) el ejercicio pleno de los derechos de los niños y las niñas; 4) juventud con oportunidades; 5) equidad en el acceso a servicios sociales; y 6) vinculación productiva. Estas seis políticas orientaron la intervención social a través de cuatro estrategias: a) la construcción paulatina de un sistema integral de protección y seguridad social; b) el ac-

[155] El carácter integral de la política social desde la perspectiva territorial se materializó en experiencias muy valiosas con los Planes de desarrollo local, el Plan de acción integral en los diez barrios declarados en alerta temprana en Ciudad Bolívar, la experiencia con jóvenes de San Cristóbal, o la definición conjunta de la acción social integral territorial por parte del Departamento Administrativo de Bienestar Social (hoy la Secretaría de Integración Social) y las secretarías de Educación y Salud. Todos ejemplos de esa nueva forma de gestionar lo social.

ceso progresivo y la permanencia en los servicios sociales; c) la garantía de las personas y del colectivo social al derecho fundamental al alimento; y d) la creación y estímulo, con criterios de inclusión, de condiciones que potencien las capacidades y el talento de las personas. Estas estrategias se plasmaron en los diez programas prioritarios establecidos en el eje social: "Bogotá sin hambre"; "Más y mejor educación para todos y todas"; "Salud para la vida digna"; "Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil"; "Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres"; "Restablecimiento de derechos e inclusión social"; Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo"; "Escuela-ciudad, ciudad-escuela"; "Cultura para la inclusión social" y "Recreación y deporte para todos y todas".

Las políticas, estrategias y programas del Eje social se encaminaron a garantizar derechos fundamentales –en particular los derechos económicos, sociales y culturales–, a propiciar el desarrollo autónomo de las personas y a mejorar las condiciones de acceso equitativo a los servicios sociales; en suma, a crear condiciones sostenibles para la superación de la pobreza. La visión de los derechos y la integralidad de las políticas propiciaron una fructífera coherencia y consistencia entre el Plan de desarrollo y los ODM. Tal como se puede apreciar en la siguiente tabla, los programas del Eje social le apuntan claramente a estos últimos.

Objetivos de desarrollo del milenio	Programas "Bogotá sin indiferencia"
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre.	• Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión". • "Restablecimiento de derechos e inclusión social". • "Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo". • "Bogotá sin hambre".
2. Lograr la educación primaria universal.	• "Más y mejor educación para todos y todas".
3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.	• "Bogotá con igualdad de oportunidades para las mujeres".

Objetivos de desarrollo del milenio	Programas "Bogotá sin indiferencia"
4. Reducir la mortalidad infantil.	• "Salud para la vida digna". • Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.
5. Reducir la mortalidad materna.	• "Salud para la vida digna". • Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.
6. Combatir el VIH/SIDA	• "Salud para la vida digna". • Política por la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes.
7. Garantizar la sostenibilidad ambiental.	• Sostenibilidad urbano-rural.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.	• Alianzas estratégicas. • Responsabilidad social. • Participación ciudadana.

Además de la coherencia con los ODM y, atendiendo a los diferentes tratados internacionales y a la Constitución Política (art. 44), que establecen la prevalencia de los derechos de las niñas y los niños sobre los de los demás, en el Plan se le otorgó prioridad a este grupo etáreo para contribuir a romper el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza y evitar los daños irreversibles que se ocasionan en la primera infancia, tal como se argumentó en el capítulo II. Ello explica que el 52% del total de la inversión del Distrito en los cuatro años se haya destinado a esta población[156].

Por su parte, la perspectiva de género y el reconocimiento de la diversidad étnica apuntan a la inclusión de toda la población del Distrito en el

[156] La importancia de la inversión en primera infancia es reconocida por los diversos organismos internacionales, en especial la Unicef y el PMA. Particularmente interesante resulta la llamada Consulta de San José, que consistió en un ejercicio con treinta renombrados economistas y estudiantes de postgrado de varios países de la región, quienes presentaron dos listas priorizadas de 44 intervenciones urgentes en América Latina. Los economistas identificaron tres prioridades: programas de desarrollo infantil temprano, políticas de gestión fiscal eficientes e inversiones en infraestructura y mantenimiento, como las tres opciones que ofrecen el mayor impacto para el desarrollo. Los estudiantes resaltaron como prioritarios los programas de nutrición y educación preescolar, seguidos por iniciativas de transferencias condicionadas de dinero y programas para mejorar el acceso a los servicios de salud. Este ejercicio fue organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, el Copenhaguen Consensus Center y la escuela de negocios Incae. Ver www.copenhagenconsensus.com

marco del derecho a la igualdad y de no discriminación, del reconocimiento de la diversidad y de la multiculturalidad.

Igualmente importantes fueron las políticas y programas para desarrollar las capacidades y habilidades de las personas menos favorecidas buscando su vinculación productiva para que pudieran acceder con autonomía a sus titularidades y llevar la vida que quisieran tener. Como se verá más adelante, en este propósito no se alcanzó la meta, dadas las dificultades para su logro, tanto por el bajo margen de maniobra gubernamental en esta materia como también por las pocas oportunidades que para este tipo de población brinda el sector privado, teniendo en cuenta que sus bajos niveles de formación y capacitación contrastan con los requeridos por el mercado de trabajo.

A raíz de la poca organización y representación social así como de los limitados mecanismos y espacios de concertación, la participación ciudadana en las políticas que se diseñaron y adoptaron no tuvo la dinámica y dimensión deseadas, si bien se logró fortalecer instancias ya existentes y crear otras, en especial con criterios poblacionales. Papel importante cumplieron el Consejo Distrital de Política Social y los Consejos Locales de Política Social, como instancias de consulta al sector privado y a las organizaciones sociales y comunitarias, que se constituyeron en escenarios de iniciativas de política, de concertación, de compromisos y de verdadera incidencia en las decisiones públicas y privadas para el alcance de los objetivos propuestos.

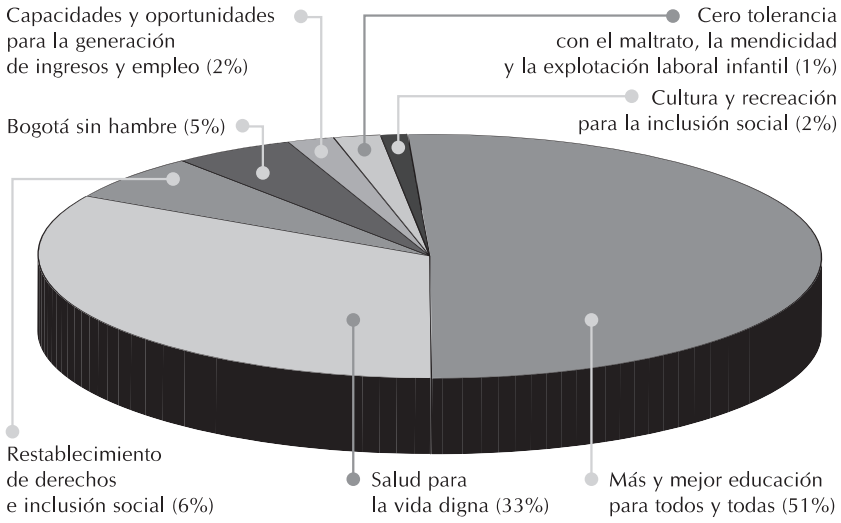
Programas prioritarios del Eje social

Aunque fueron numerosos los programas que se adelantaron en materia social, como ya se señaló, el Plan de desarrollo le dio prioridad a diez programas. El gráfico 1 muestra la participación de cada uno de ellos en el presupuesto ejecutado en los años 2004-2007. De ese importante presupuesto para el Eje social ($10.4 billones), el programa "Más y mejor educación para todos y todas" tuvo la mayor participación (51%), seguido de "Salud para la vida digna" (33%), cuyo presupuesto en estos cuatro años se triplicó. En tercer lugar, el de "Restablecimiento de derechos e inclusión social" (6%) y, en cuarto lugar, el programa "Bogotá sin hambre (5%)".

Este importante presupuesto coadyuvó a los significativos logros obtenidos, en particular en los tres programas más relevantes asociados al mínimo vital, como son el derecho a la alimentación y nutrición, el derecho a la educación y el derecho a la salud, derechos fundamentales para remover los factores que están en la base de la situación de pobreza.

Las principales intervenciones para restablecer y garantizar estos derechos constitutivos del mínimo vital se hicieron a través de los tres programas considerados como más estratégicos dentro del Eje social: "Bogotá sin hambre", "Educación para todos y todas" y "Salud pata la vida digna". Por ello la reflexión que sigue se centra en estos tres programas.

Grafico 1. Participación % programas 2004-2007



Fuente: cálculos con base en SDH. Rendición de cuentas. Marzo 2008. El 51% incluye también el programa "Escuela-ciudad, ciudad-escuela", y los de "Cultura para la inclusión" y "Recreación y deporte para todos y todas" suman el 2%. El de "Igualdad de oportunidades y equidad de género" no aparece, pues no alcanza siquiera el 1%.

Programa "Bogotá sin hambre"

Este programa, bandera de la administración del alcalde Garzón, erigió la alimentación como un derecho fundamental y lo puso en la agenda no solo de la ciudad, sino que muchas otras regiones e incluso el Gobierno nacional incursionaron en programas similares. Si bien la alimentación no está consagrada en forma explícita en la Constitución como un derecho fundamental, es sin duda un componente del derecho a una vida digna. Bien puede afirmarse que las políticas desarrolladas a través del programa "Bogotá sin hambre" asumieron la alimentación y nutrición como un metaderecho, al hacer posible en forma progresiva el derecho a no padecer hambre. Igual-

mente importante en la convocatoria fue la convicción de que este problema no puede ser abordado únicamente por el Estado, y que no se pueden desconocer las enormes y valiosas experiencias existentes, provenientes de las más diversas organizaciones en materia de acceso a la alimentación.

Por lo anterior, una característica del programa, desde su inicio, fue la búsqueda de alianzas estratégicas, el reconocimiento y convocatoria a ser partícipes a las distintas organizaciones sociales y comunitarias con experiencias vigentes al igual que el llamado a la ciudadanía en general a tomar conciencia de la gravedad y magnitud del problema y de su responsabilidad en el mismo.

Muchas voces críticas se sintieron señalando al programa de asistencialismo y, por consiguiente, descalificándolo y cuestionando su alcance. Críticas que fueron escuchadas para hacer los ajustes pertinentes, pero que no implicaron un cambio en su concepción central, pues se estructuró sobre la convicción de hacer de la alimentación un derecho fundamental y que, por consiguiente, las personas imposibilitadas por diversos motivos para ejercer ese derecho en forma autónoma, debían ser tuteladas por el Estado.

Para esta crítica de "asistencialismo" es muy pertinente la discusión moral planteada por Sen:

> *A lo mejor hay un aura de sacra pomposidad asociada con el concepto de moralidad, y la sugerencia de que la liberación del hambre y de las necesidades básicas es dictada por la moralidad, puede ser percibida en algunos círculos como una piedra en el zapato. Pero ciertamente es moral este asunto, tanto en el sentido calificativo así como en el sentido más especializado de estar estrechamente relacionado con "el principio crítico, primordial para toda moralidad, de que la miseria humana y la restricción de la libertad son inicuos".*

Y agrega:

> *Pero si los hambrientos tienen el derecho moral a la alimentación ¿quién tiene el deber moral de proveer tal alimentación, o los medios para ella? Por lo pronto este derecho ha sido discutido principalmente como una demanda contra el Estado. Pero dependiendo de la naturaleza de la moralidad escogida, puede pensarse que otras personas tienen ese deber. No obstante, al parecer se da el caso de que la moral prevaleciente en la sociedad occidental* […] *no insiste en ese deber. Pese a considerar loable la actividad de alimentar a los hambrientos, resulta usual sostener que los más acaudalados no están sujetos*

> *al deber de sacrificar sus propios intereses y los de los miembros de su familia para reducir el sufrimiento de aquéllos en situación de inanición. Esta posición discrepa con la versión fuerte de la aproximación consecuencialista, según la cual cualquiera en la posición de hacer algo bueno (en términos netos) está obligado a hacerlo* […] *Existe la amplia preocupación de que si una persona hace daño a otra por medio de alguna actuación positiva, se le haga moralmente responsable por el daño causado. Lo que hace el argumento consecuencialista general es extender esta responsabilidad a cualquiera que pudo haber prevenido el daño, pero que voluntariamente no lo hizo*[157].

Además de la pertinencia de lo expuesto por Sen, se podrían agregar otras consideraciones frente a la crítica de asistencialismo: por una parte, es deber del Estado tutelar los derechos fundamentales de los más desprotegidos, lo que significa proveerlos de los bienes y servicios básicos que no están en condiciones de proporcionarse autónomamente. Este es el caso de una alimentación para el derecho mínimo a una vida digna y su condición de metaderecho. Por otra parte, los recursos destinados al acceso de los alimentos no son un gasto sino una inversión social, que tiene una rentabilidad social de mediano y largo plazo pues crea capital social, mejora el capital humano y reduce los gastos en seguridad social por el componente de prevención. Es una inversión compensatoria por los nocivos efectos de la concentración del ingreso y de la riqueza, de las restricciones de la seguridad social y por la exclusión y deuda social para con muchos grupos poblacionales. La alimentación, la salud y la educación son inversiones estructurales que apuntan a remover los factores intergeneracionales de la reproducción de la pobreza. La reducción en los indicadores de pobreza en los últimos cuatro años y la mejora en los indicadores de calidad de vida responden a muchos factores, entre los cuales sin duda está el de un mejor acceso a la alimentación.

Según los datos de la Encuesta de calidad de vida –ECV– de 2003, en Bogotá el 31% del total de la población eran niños, niñas y jóvenes menores de 18 años, y el 14% de las personas mayores de 54 años. Estos dos extremos de la pirámide poblacional son muy importantes, pues se trata de poblaciones expuestas a mayores riesgos[158].

---

[157] Sen, A. (2002b). Óp. cit., pp. 24-25.

[158] Según el Censo de 2005, realizado por el Dane, el 35% de la población de Bogotá es menor de 20 años y el 12% mayor de 54.

De acuerdo con la encuesta, el 45.5% de los hogares de Bogotá se encontraba en situación de pobreza, medida por ingresos, y el 12% en pobreza extrema. Cuando se habla de pobreza extrema, generalmente se refiere al indicador conocido como Línea de Indigencia, es decir, el porcentaje de la población cuyos ingresos no les permiten acceder a la canasta básica de alimentos. En muchos ámbitos académicos y técnicos se considera más adecuado hablar de "línea de hambre", pues básicamente, en la medida que tales ingresos no son suficientes para adquirir dicha canasta, trazan una línea que da cuenta de la proporción de personas que padecen esta situación.

La ECV del año 2003 incluyó una pregunta relevante para Bogotá: "¿Por falta de dinero algún miembro del hogar no consumió ninguna de las tres comidas (desayuno, almuerzo, comida), uno o más días la semana pasada?". El 8.6% de los hogares respondió que, efectivamente, habían tenido que privarse de consumir alimentos, lo que equivale a cerca de 166 mil hogares. Esta información puso de manifiesto una situación muy dramática e impensable para una ciudad con un avance relativo tan importante como Bogotá.

El cuadro adjunto muestra el porcentaje de hogares con hambre. En ocho de las veinte localidades, se observa que más del 10% de su población enfrentaba este problema.

Bogotá: incidencia del hambre en los hogares, 2003				
Localidad	No consumió ninguna de las tres comidas	Consumió una o más comidas	Total de hogares	Hogares con hambre
Candelaria	1.448	7.804	9.252	15.7%
Santa Fe	6379	34.877	41.256	15.5%
San Cristóbal	19.088	107.345	126.433	15.1%
Ciudad Bolívar	22.085	133.001	155.086	14.2%
Usme	8.503	55765	64.268	13.2%
Tunjuelito	7.717	54.360	62.077	12.4%
Rafael Uribe	12.753	99.545	112.298	11.4%
Fontibón	8.257	71.194	79.451	10.4%
Bosa	13.550	128.408	141.958	9.5%
Antonio Nariño	2.572	26.559	29.131	8.8%
Puente Aranda	7.000	72.617	79.617	8.8%

Bogotá: incidencia del hambre en los hogares, 2003				
Mártires	2.191	25.387	27.578	7.9%
Kennedy	16.361	221.838	238.199	6.9%
Engativá	13.595	213.044	226.639	6.0%
Barrios Unidos	3.348	52.843	56.191	6.0%
Teusaquillo	2.786	52.141	54.927	5.1%
Suba	12.051	227.730	239.781	5.0%
Usaquén	4.787	130.498	135.285	3.5%
Chapinero	1.355	51.617	52.972	2.6%
Bogotá	165.825	1.769.003	1.934.828	8.6%

Fuente: DANE, DAPD, ECV 2003.

Al profundizar estos datos con otros estudios se confirma la gravedad de la situación para distintos grupos poblacionales. La Encuesta de demografía y salud de Profamilia (2005) ofrece información sobre desnutrición crónica, aguda y global en niños y niñas. Comparando el Distrito Capital con el país, se aprecia que la desnutrición crónica en Bogotá está en una situación más difícil con relación al resto del país, para los niños y las niñas menores de 5 años. En los otros grupos de edad, Bogotá está mejor que el país. Esta misma fuente revela que en materia de consumo de energía y nutrientes en la ciudad, solo uno de cada tres niños y niñas menores de 3 años recibe alimentos ricos en vitamina A y el 79% de las madres gestantes recibieron hierro, el 57% calcio, y el 59% ácido fólico.

Bogotá: situación nutricional				
		Desnutrición crónica (talla/edad)	Desnutrición aguda (peso/talla)	Desnutrición global (peso/edad)
Menores de 5 años	Bogotá	13.4%	0.5%	5.7%
	País	12.0%	1.3%	7.0%
De 5 a 9 años	Bogotá	10.8%	0.5%	2.8%
	País	12.6%	1.1%	5.4%
De 10 a 17 años	Bogotá	14.5%	N. D	3.2%
	País	16.2%	N. D	6.6%

Fuente: Profamilia, ENDS 2005.

El estudio sobre canasta básica para Bogotá, realizado en 2004 por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF–, señala que el consumo de calcio del 47.7% de la población está por debajo de los requerimientos mínimos. El 42% consume vitamina A por debajo de lo necesario y el consumo de calorías de casi el 41% no alcanza los niveles nutricionales adecuados. En el caso de las proteínas y el hierro, el consumo está en 34% y 26% respectivamente, por debajo de los requerimientos establecidos. Una hipótesis que contribuye a explicar la desventaja de la ciudad en desnutrición crónica de los menores de 5 años,es la importante migración. Bogotá sigue siendo el mayor receptor de la población en desplazamiento forzado[159], población en su mayoría compuesta por familias con mujeres cabeza de hogar, muchas de ellas con un grupo numeroso de niños y niñas a cargo. Así lo confirma el informe de la Comisión de Seguimiento, al señalar que de la población inscrita en el Registro único de población desplazada –RUPD–, el 46% son mujeres, el 45.2% de los hogares tiene jefatura femenina y de ellos el 78.8% no tiene cónyuge. A un 26.6% de los niños y niñas menores de 5 años se les ha diagnosticado desnutrición. El 54.3% de la población registrada en el RUPD es menor de 20 años y entre ella el mayor porcentaje corresponde a los menores de 14 años[160].

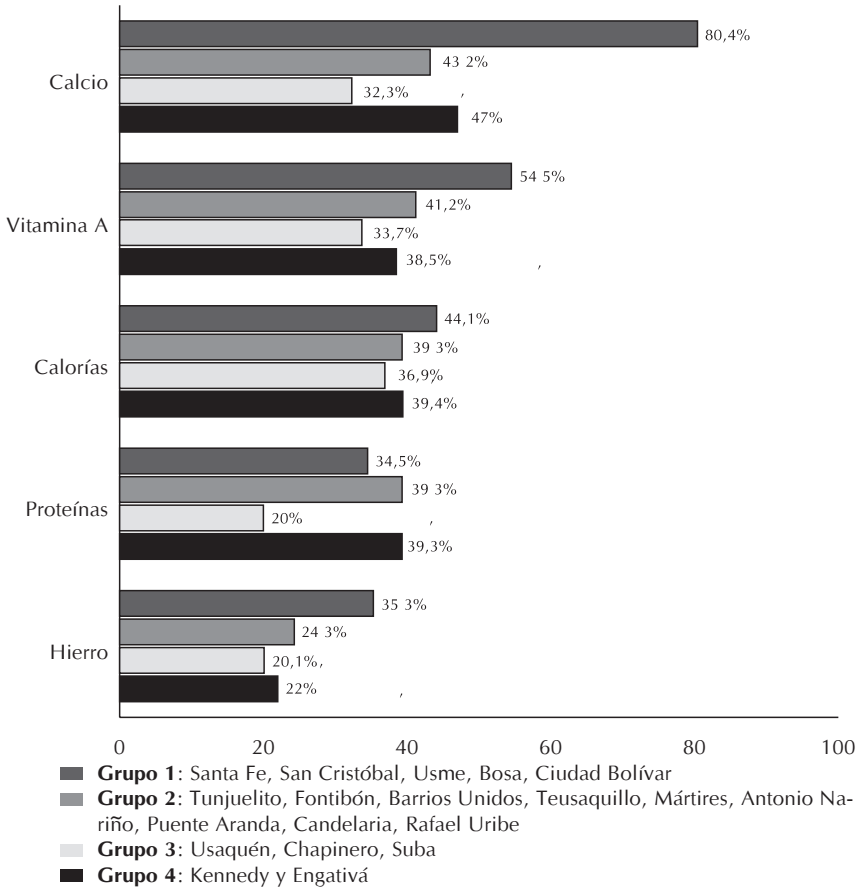
Para tener un mejor conocimiento de la situación nutricional de la población en las distintas localidades, con base en la información disponible se realizó un ejercicio para conocer el estado de los requerimientos en calcio, vitaminas, calorías, proteínas y hierro. El gráfico 2 permite observar cómo el grupo 1, que reúne las localidades de Santa Fe, San Cristóbal, Usme, Bosa y Ciudad Bolívar, presenta una situación compleja con respecto al porcentaje de hogares que no cumple con las recomendaciones. Este grupo tiene el déficit más alto en calcio (80.4), en vitamina A (54.5) y en calorías (44.1).

---

[159] Así lo confirma el estudio del CICR y el PMA (2007): "La ciudad es la principal receptora de población en condición de desplazamiento en el país, con un total de registrados, según cifras de Acción Social de abril 21 de 2007, de 159.000 personas, alrededor de 34.000 hogares. En términos relativos representa un 2.4% de su población total, un 4.9% de la población por debajo de la línea de pobreza y un 26% de la población con necesidades básicas insatisfechas. Adicionalmente, existe una proporción importante de población desplazada que no se encuentra registrada". Ver Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos (2007). Óp. cit., p. 15.

[160] Garay, Luis J. et al (2008). *Comisión de seguimiento a la política pública para la población desplazada. Primer Informe a la Corte Constitucional*. Bogotá.

Gráfico 2. Hogares que no cumplen recomendaciones, por grupo de localidad. Bogotá, 2004



Fuente: ICBF, canasta básica para Bogotá urbano, 2004.

Estos estudios arrojaron valiosa información para definir en forma más adecuada las políticas públicas y acciones en torno a la alimentación y nutrición, en la medida en que permitieron caracterizar y focalizar mejor a la población del Distrito Capital. Adicionalmente, confirmaron la pertinencia del programa "Bogotá sin hambre", que tuvo como marco la Política general de seguridad alimentaria y la alimentación como un derecho fundamental, como una de las seis políticas del Eje social.

La Política de seguridad alimentaria se definió como "[…] la garantía de acceso y abastecimiento adecuados de alimentos y nutrientes en un horizonte de sostenibilidad y como espacio de encuentro para la formación

ciudadana, de manera complementaria a otros servicios del Estado. Se promoverán las redes de productores y consumidores y las potencialidades de la agricultura urbana y ecológica como alternativa socioambiental. A través de esta política se espera contribuir a la generación de empleo e ingresos en el marco de la integración regional, con el consiguiente fomento a la construcción de capital social y a la corresponsabilidad". Por su parte, la alimentación como un derecho fundamental se consignó así en el Plan de desarrollo: "Se avanzará progresivamente en la garantía del derecho a la alimentación con prioridad para las personas en situación de mayor pobreza y vulnerabilidad. En torno a este derecho se crearán espacios para la formación e integración ciudadana que faciliten y cualifiquen el acceso de las personas y las comunidades a las redes de servicios económicos, sociales y culturales"[161].

Obsérvese que, desde su misma formulación, se trascendió el carácter meramente asistencial para hacer del restablecimiento del derecho a la alimentación un eje de atención integral, mediante la identificación de factores asociados a la situación de privación y, por consiguiente, como un medio de referenciación de las poblaciones a otros servicios sociales que permitiera su atención integral y así facilitar el salto de la situación de pobreza al ejercicio de una vida con dignidad. Igualmente, se previó que este derecho compromete no solo el acceso sino también el abastecimiento de alimentos, en una perspectiva sustentable y como fuente de vinculación productiva. No sería posible la sostenibilidad en los resultados de impacto si no se actuara por el lado de la oferta, atendiendo a la calidad, la cantidad y los precios. Pero este doble ámbito de acción no puede ser únicamente responsabilidad de la administración pública, y por ello el tercer componente definido fue el de la corresponsabilidad y la responsabilidad social. Por todo lo anterior, la Política de seguridad alimentaria se convirtió en un componente insustituible de la estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión.

Con la convicción de la alimentación como un derecho y con la orientación general de la Política de seguridad alimentaria se estructuró "Bogotá sin hambre" como un programa integral, transversal, intersectorial e interinstitucional, con el propósito de crear las condiciones para garantizar a las personas y al colectivo social el derecho fundamental al alimento[162].

---

[161] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., p. 35.

[162] José Fernando Isaza, en su intervención en el evento Colombia Responsable, de junio de 2007, señaló: "Hay 672.000 personas adscritas al programa de 'Bogotá sin hambre'; 672.000 personas que están recibiendo una dieta balan-

En efecto, el Plan define al programa así: "El programa 'Bogotá sin hambre', agrupará, promoverá y liderará las acciones que le dan coherencia y articulación a la política y a la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional. Se emprenderán acciones para que la población más pobre y vulnerable acceda a los alimentos con equidad entre géneros, generaciones y etnias. Particular atención tendrán los niños, las niñas, los adultos y adultas mayores y la población con discapacidad. El componente de capacitación incluirá acciones encaminadas a la formación ciudadana y a la educación nutricional y alimentaria. Ofrecerá alimentos y nutrientes a través de los suplementos, de los comedores infantiles y de los comedores comunitarios. Promoverá y apoyará el abastecimiento regional de alimentos atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan maestro de abastecimiento alimentario. Fomentará las cadenas alimentarias y redes de abastecimientos locales, promoviendo las formas asociativas y las oportunidades de generación de empleo e ingresos"[163]. Siguiendo lo establecido en la Política alimentaria y nutricional, este programa inició con cuatro orientaciones precisas:

1. Enfocarse de manera especial a los niños y niñas, los adultos mayores, las mujeres gestantes y lactantes, la población con discapacidad y la población en situación de desplazamiento.

2. Apoyarse en las distintas organizaciones sociales, comunitarias y religiosas que venían prestando el servicio de alimentación con un carácter solidario, cualificar y consolidar sus prácticas y definir y desarrollar diversas modalidades de acceso a la alimentación con el fin de garantizarlo a muchos grupos poblacionales, hasta el momento excluidos.

3. Hacer de los espacios donde se brinden los alimentos unos escenarios integrales de formación ciudadana, de capacitación en buenos hábitos de vida saludable, de convivencia, de construcción de sentido de pertenencia y de tejido social.

---

ceada. Se podría pensar que tal empresa requiere una gran cantidad de dinero, y claro, requiere recursos. Pero el costo económico anual del programa 'Bogotá Sin Hambre', es inferior al de tres helicópteros destinados a la guerra. De modo que el país puede pensar en que es innecesario destinar el 62% de los recursos de inversión a la guerra. Una pequeña porción destinada con gran esfuerzo administrativo puede resolver problemas apremiantes".

[163] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., artículo 9, p. 38.

4. Entender que la Política de seguridad alimentaria trasciende las acciones de acceso y es crucial para afectar las barreras de orden estructural que limitan tanto el acceso como la disponibilidad de alimentos. De ahí la importancia de trabajar simultáneamente en el diseño y puesta en marcha del Sistema de abastecimiento de alimentos, que luego se concretó en el Plan maestro de abastecimiento alimentario para Bogotá, en la perspectiva de la ciudad-región.

Fundamentado en el derecho que toda persona tiene a una alimentación y nutrición adecuadas a través del acceso a la alimentación, al conocimiento de buenos hábitos de vida y a la disponibilidad de alimentos, el programa "Bogotá sin hambre" se estructuró en tres componentes básicos, siguiendo las cuatro orientaciones ya señaladas:

1. Alimentación y nutrición.
2. Abastecimiento.
3. Responsabilidad y corresponsabilidad social.

Componente de alimentación y nutrición

El Plan de desarrollo estableció tres compromisos prioritarios en materia de acciones de alimentación y nutrición: a) alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario; b) orientar, formar y capacitar en hábitos de vida saludable a 125.000 personas; y c) disminuir en 30% el índice de desnutrición de las personas que han sido atendidas en el programa.

a. Cualificación y ampliación de las acciones de alimentación y nutrición

Para garantizar el acceso a la alimentación de la población en situación de pobreza se desarrollaron diversas acciones, entre las que cabe destacar[164]:

---

[164] El desarrollo de estas acciones se fundamenta en la coordinación e integralidad por parte de las distintas entidades del Distrito, así como de aquellas instancias que participan dentro del componente de responsabilidad social. Así, el logro de las metas es el resultado de la acción conjunta de todas las instancias que participaron en este proceso. Dentro de las entidades del Distrito que desarrollan coordinadamente acciones de alimentación y nutrición están: las secretarías de Salud y Educación, el Departamento de Bienestar Social –DABS–, hoy Secretaría de Integración Social, las alcaldías locales a través de los Fondos de

- Para los niños y niñas de los jardines infantiles del Distrito se amplió el tiempo de servicio de 10 a 11 meses y el periodo de vacaciones se cubre con un bono canjeable por alimentos.
- Apoyo alimentario a los escolares a través de los refrigerios y de los restaurantes escolares, en los cuales en forma progresiva se ha ido sirviendo comida caliente, la cual significa un mayor aporte a los requerimientos nutricionales, motiva a los niños y niñas y convierte a los restaurantes en espacios de convivencia.
- Los comedores comunitarios como un medio legítimo para restablecer el derecho fundamental a la alimentación y como espacios de encuentro para la formación ciudadana, hábitos de vida saludable y construcción de tejido social.
- Apoyos alimentarios para poblaciones en situaciones especiales, como la canasta nutricional campesina, el paquete complementario para familias indígenas, para personas en discapacidad y para familias en zonas de población dispersa y carentes de servicios básicos.

Primera infancia

Bogotá, es una de las ciudades que más tempranamente desarrolló una atención institucional adecuada para los niños y las niñas menores de 5 años. Al inicio de la administración de Lucho Garzón los jardines infantiles financiados con recursos públicos atendían 10 meses al año[165], con lo cual los dos meses de vacaciones significaban una pérdida de lo ganado nutricionalmente. En el entendido que el hambre no tiene calendario académico, se

Desarrollo Local, el Instituto Distrital para la Protección de la Niñez –Idipron–, el Jardín Botánico, el Instituto Distrital de Recreación y Deporte –IDRD–, la Red Pública de Hospitales y el programa "Bogotá sin hambre".

165 La educación inicial en el Distrito se presta a través de cuatro modalidades: los jardines que son propiedad del Distrito y son atendidos directamente por la administración; los jardines sociales, cuyas instalaciones son construidas y de propiedad del Distrito pero son atendidos por las cajas de compensación familiar con los recursos que ordena la ley destinar a la primera infancia; las casas vecinales, que son iniciativa de organizaciones sociales y comunitarias pero reciben apoyo del Distrito, el cual paga el costo de cada niña(o)/año para que sean atendidos por las madres educadoras; y los cupos cofinanciados, para aquellos casos en los cuales la oferta anterior es insuficiente para atender las demandas.

adoptaron dos medidas para enfrentar este problema: ampliar el servicio a once meses de atención y. para el mes de vacaciones, dar a los niños y niñas un bono canjeable por alimentos para que mantengan su estado nutricional. La medición antropométrica muestra que desde que se puso en marcha esta medida, al entrar de vacaciones su estado nutricional no cae, sino que se mantiene. Igualmente, confirma los positivos resultados de impacto en la disminución de la prevalencia de enflaquecimiento extremo en niños y niñas de los jardines del Distrito, como se detallará más adelante.

Estos resultados son muy alentadores y muestran la importancia de la continuidad de la atención. Como es sabido, los impactos en el estado nutricional se aprecian en el mediano y largo plazo y son el resultado de un proceso acumulativo.

Escolares

La igualdad de oportunidades en la educación y la perspectiva de integralidad requerida, explican que la mera ampliación de cobertura no es suficiente pues de lo que se trata es de contribuir a superar las barreras que atrapan en una situación de pobreza a las familias, barreras que van desde los déficit en alimentación y nutrición hasta las limitaciones iniciales para convivir en espacios escolares.

Atendiendo a lo anterior y a los objetivos de calidad y permanencia en el sistema escolar, la escuela se privilegió como un espacio para construir y ejercer el derecho a la alimentación.

Por ello, dentro de la estrategia de ampliación de cobertura y calidad, las inversiones en infraestructura escolar fueron enormes, con unos estándares de calidad sobresalientes, en los cuales el restaurante escolar ocupa un lugar prioritario. Estos restaurantes permitieron transitar hacia la comida caliente, con lo cual los escolares se sienten reconocidos en sus derechos y se cubre un mayor porcentaje de los requerimientos nutricionales diarios para su edad.

Pero el alcance de "Bogotá sin hambre" en la escuela fue más allá, al articularse con el trabajo pedagógico mediante formación en hábitos de vida saludable, lo cual, como se verá más adelante, permitió desarrollar programas de salud, en especial "Salud al colegio".

Los restaurantes escolares "[…] son una oportunidad para la convivencia, la participación de los padres de familia, la construcción de ambientes escolares cooperativos y el encuentro de niños y niñas de diversas edades en

torno a la mesa. Aprender a comer, usar los cubiertos, compartir con otros, es tan importante para los niños y niñas de muy bajos recursos como aprender historia o matemáticas, pues muchas veces estas actividades no tienen lugar en su vida familiar […] No se trata, en este enfoque, de una superposición de funciones que se realizan en un mismo espacio, sino de una visión integral de los derechos que impone la incorporación de nuevos elementos a la tarea educativa y pedagógica"[166].

Al cerrar el 2007 más de 500.000 escolares recibían refrigerios y comida caliente, con un aporte entre 30% y 35% de sus requerimientos nutricionales diarios.

Comedores comunitarios

Como ya se argumentó, la privación del derecho a la alimentación atenta contra la dignidad humana y pone en riesgo la salud, el crecimiento personal y el desarrollo intelectual.

La heterogeneidad de las instituciones educativas y las enormes diferencias en calidad llevan a que muchos escolares no tengan en sus escuelas el acceso a la alimentación y los padres, por su situación de pobreza, no pueden asumir los gastos necesarios para la alimentación adecuada de su familia.

Teniendo como referente el diagnóstico de hambre en la ciudad, se asumió con decisión la obligatoriedad de tutelar los derechos de las personas en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, para lo cual los comedores comunitarios se convirtieron en un medio crucial.

La urgencia de poner en marcha estas acciones no podía ignorar los requerimientos para garantizar la integralidad, la calidad y la sostenibilidad, pues así como es de enorme el compromiso, también lo son los riesgos que se tienen que prever y evitar, pues se trata de la salud y la vida de las personas.

Las numerosas iniciativas privadas, que de hecho se venían adelantando en la ciudad por parte de diversas organizaciones, fueron un punto de apoyo para cualificar y ampliar la cobertura, adelantando procesos de formación y capacitación en una cadena que va desde la definición de menús, la manipulación y conservación de alimentos y la cocción y puesta en la mesa de los alimentos. Igualmente importante fue garantizar óptimas condiciones sanitarias de los espacios físicos, propiedad en todos los casos de estas orga-

---

[166] Corredor, C.; Ramírez, C. y Sarmiento, A. (2007). Óp. cit., p. 55.

nizaciones, incluidos algunos de las juntas de acción comunal, para lo cual la Secretaría de Salud jugó un papel fundamental en la capacitación, vigilancia y control.

De esta estrategia público-privada se destacan varias ventajas, a saber:

1. Permite que los recursos públicos se orienten hacia el componente de alimentación, formación y capacitación, que es lo esencial, dejándole a los privados la responsabilidad de las infraestructuras con el cumplimiento de los estándares mínimos establecidos.
2. Se convierte en un referente para hacer realidad la responsabilidad y corresponsabilidad social.
3. Se reconocen, valoran e integran a una política pública los esfuerzos e iniciativas valiosas de las organizaciones y las localidades en las cuales se han arraigado y ganado el reconocimiento de sus habitantes.
4. Se aprovechan sus experiencias de intervención integral en las comunidades, en tanto no son firmas especializadas en la prestación de un servicio sino organizaciones sin ánimo de lucro cuya razón de ser es el trabajo comunitario.
5. Se afinan los mecanismos para identificar adecuadamente a la población sujeto de vinculación al programa, aminorando los riesgos de inclusión y exclusión.
6. Permiten una importante ampliación de cobertura y una mejora en los estándares de calidad en las iniciativas ya existentes.

Mediante este esquema público-privado se desarrollaron dos modalidades de operación: los Comedores de referencia y la Red de comedores amigos. Los primeros son el resultado del desafío que emprendió el Distrito de prestar con recursos públicos, a través de terceros, el servicio integral de acceso a la alimentación y por ello inició nuevos procesos de contratación por concurso de méritos, definiendo previamente los lineamientos técnicos necesarios para garantizar integralmente el alcance de los objetivos, por lo cual los componentes de alimentación e inclusión social se establecieron como las dos condiciones centrales para definir las alianzas estratégicas correspondientes. Estos comedores reúnen las mejores condiciones como espacios para restablecer el derecho a la alimentación.

Por su parte, los comedores amigos, constituyen una red que articula numerosas iniciativas existentes con el fin de fortalecerlas, apoyarlas y buscar

que alcancen los requerimientos necesarios para adelantar tan importante tarea, ya sea con el aporte de recursos públicos o para poder acceder a fuentes de cooperación nacional o internacional. Estas numerosas iniciativas son fruto de las estrategias de sobrevivencia que han construido comunidades y organizaciones en condiciones muy difíciles, y que no reúnen las condiciones óptimas, por lo cual se les traza un plan de mejoramiento con la asesoría correspondiente. Se trata de promover la corresponsabilidad en busca de una mejora importante en los requerimientos nutricionales, de la implementación de acciones para la inclusión social y de su fortalecimiento técnico y administrativo, así como de las necesarias mejoras locativas. La caracterización adelantada directamente en cada comedor existente, barrio por barrio, es el camino adecuado para establecer las necesidades de fortalecimiento y apoyo para cada caso.

La identificación de las personas para acceder al programa es uno de los retos más importantes. Para ello se cuenta con el sistema de información de la Secretaría de Integración Social, el Sirbe (Sistema de información y registro de los beneficiarios), el cual combina la información del Sisben con la identificación a través de visitas domiciliarias.

Siguiendo las orientaciones establecidas desde un inicio, el programa está dirigido a las familias en situación de pobreza o vulnerabilidad (Sisben 1 y 2 o estratos 1 y 2), dándole prioridad a los niños y las niñas, mujeres gestantes y madres lactantes, las adultas y los mayores, personas con limitaciones físicas, sensoriales y cognitivas, familias en situación de desplazamiento y los habitantes de calle, cuidando de no incurrir en duplicación en los servicios.

La atención en estos comedores cubre todos los días del año, con excepción de domingos y festivos, con una cobertura promedio de 300 personas al día en dos turnos, y en algunos casos excepcionales, en tres turnos.

Es muy estimulante la colaboración y entusiasmo de las personas y familias usuarias quienes se apersonan del espacio, el cuidado y la solidaridad entre ellas. Igualmente lo es la respuesta positiva de comunidades religiosas, de asociaciones comunitarias, organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras, que encuentran en esta iniciativa una forma de continuar su labor social en una perspectiva de corresponsabilidad con el sector público y con unos componentes de formación y de construcción de autonomía que son condiciones indispensables para su sostenibilidad.

La financiación de los comedores es asumida por el Distrito y cofinanciada con las organizaciones que aportan su experiencia y la infraestructura

de que disponen. Como se trata de promover la corresponsabilidad, se estableció un aporte de $300 diarios para los usuarios, que si bien para muchos puede resultar simbólico, no lo es para otras tantas familias que carecen de ese dinero, por lo cual el aporte no es condición para su acceso. En estos casos, se avanza en comprometerlos con pequeñas tareas en el comedor y en mejorar el entorno de los mismos.

La ubicación de los comedores comunitarios responde a una rigurosa focalización en las áreas que concentran una mayor población en situación de pobreza y vulnerabilidad, en lo cual ha sido un aporte significativo la caracterización hecha por los grupos locales de "Salud a su hogar".

Apoyos alimentarios diarios en los comedores comunitarios	2004-2007 No. comedores	2004-2007 No. cupos
Comedores comunitarios - Total	290	81.028
Comedores comunitarios SIS	132*	44.068
Comedores comunitarios Fondos locales	158	36.960

* De ellos, 6 son operados y financiados por Idipron.

Fuente: Secretaría de Integración Social –SIS–, datos a diciembre 31 de 2007.

Los resultados que se registran en los comedores comunitarios confirman su pertinencia para restablecer el derecho a la alimentación. La ciudad ya cuenta con 290 comedores, distribuidos en 19 localidades (con excepción de Sumapaz), de los cuales el 54.4% son financiados con recursos de los Fondos de Desarrollo Local y el 55.6% con recursos del presupuesto central. En estos comedores se atiende a 81.028 personas, que reciben entre el 35% y 40% de los requerimientos nutricionales diarios. Los resultados que arrojaron las mediciones antropométricas en 2006 y 2007, en niños y niñas menores de 4 años, usuarios de los comedores, muestran que el enflaquecimiento (relación peso-talla) bajó de 8.6% a 7.4%. Para los niños y las niñas entre 5 y 9 años los resultados también son positivos: la prevalencia de enflaquecimiento se redujo de 4.5% a 3.7% Estas reducciones significativas son resultados concretos que muestran y validan la pertinencia del programa "Bogotá sin hambre" y las implicaciones positivas que ello tiene en la calidad de vida de los niños, las niñas y sus familias[167].

[167] La desnutrición puede definirse como la consecuencia del hambre en forma prolongada y severa, en algunas ocasiones acompañada de un pobre cuidado.

Nuevas modalidades

A medida que se conoce más sobre la ciudad y se sabe más acerca de experiencias en este campo, surgen opciones alternativas de atención a poblaciones específicas. De hecho, en el esfuerzo de llegar a los sectores de población más pobres y vulnerables, se identificaron zonas en condiciones tan precarias que no tienen ninguna infraestructura mínima que permita abrir allí un comedor comunitario.

Este aprendizaje condujo a cuatro iniciativas relevantes:

1. La primera se refiere a la canasta nutricional campesina, que complementa las necesidades de alimentación y nutrición de las familias campesinas de Sumapaz, localidad totalmente rural, que en administraciones anteriores no tuvo la atención ni la presencia institucional debida. A diciembre 31 de 2007 300 familias recibían esta canasta.

   Desde el inicio, el alcalde Lucho Garzón fue claro en el compromiso de considerar a Sumapaz de manera efectiva como la "localidad 20 de Bogotá" y, por tanto, por derecho propio hizo parte del Plan de desarrollo. Esta localidad enfrenta situaciones difíciles en materia de alimentación y nutrición. Según un diagnóstico adelantado por la Alcaldía Mayor y la Alcaldía Local, de 591 familias ubicadas en esta localidad, 160 presentaron un déficit nutricional grave. Como se trata de un área rural no es posible instalar comedores comunitarios, dados los costos que implica el traslado al comedor. La investigación permitió identificar los principales hábitos alimentarios y los componentes de la canasta nutricional que ellos habitualmente consumen, así como la existencia de déficit en algunos de ellos, y a partir de allí se diseñó una canasta nutricional campesina que complementa las necesidades de alimentación y nutrición de las familias campesinas en Sumapaz.

   Las acciones de corresponsabilidad han sido de la mayor importancia: las familias beneficiarias se comprometen con el control de crecimiento y desarrollo de los niños y las niñas, con el buen trato en la familia, el cuidado del páramo y en la conservación de la cultura campesina, de

---

La manifestación más evidente de sufrir hambre es el enflaquecimiento. Los datos son el resultado de mediciones realizadas por la Secretaría de Integración Social –SIS– en 2006 y 2007. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Óp. cit., p. 15, cuadro 4.

manera que a través de estas acciones se fortalezca también el tejido social en la localidad.

Dados los resultados positivos, esta modalidad se extendió a otras zonas rurales de la ciudad: Chapinero, Santa Fe, Usme y Suba, en las cuales a 31 de diciembre de 2007 se habían vinculado 542 familias.

2. Paquete alimentario complementario para familias indígenas: el Distrito realizó un convenio con el cabildo indígena Ambika-Pijao, ubicado en la localidad de Usme, para el suministro mensual de un paquete alimentario de acuerdo con los requerimientos nutricionales y con sus costumbres y tradiciones alimentarias. Así mismo, se identificaron cuatro cabildos más, con los cuales se avanzó en apoyo alimentario a familias indígenas en condicións de desplazamiento. A 31 de diciembre de 2007, 700 familias estaban en el programa.

3. Paquete alimentario complementario para personas con discapacidad severa: consiste en la entrega mensual de un paquete de alimentos para atender las necesidades de esta población, cuya identificación se hace con la Secretaria de Salud y los hospitales con participación de los Consejos Locales de Discapacidad. La entrega de esta canasta incluye formación y apoyo para las familias en el cuidado de personas en esta condición. A 31 de diciembre de 2007 se contaba con 4.044 cupos.

4. Paquetes alimentarios para familias en zonas sin condiciones higiénico-sanitarias: dada la identificación de familias en lugares en extrema pobreza, que incluso carecen de todos los servicios básicos, no es posible cumplir con las mínimas normas sanitarias para la apertura de comedores. Por ello la opción de las canastas es una buena alternativa y es así como, a 31 de diciembre de 2007, 4.194 familias estaban vinculadas al programa.

Dada la importancia de garantizar la inocuidad de los alimentos, se reforzó el seguimiento higiénico sanitario mediante acciones de inspección, vigilancia y control a los establecimientos que elaboran, procesan y comercializan alimentos y bebidas así como el seguimiento a las condiciones de higiene en todos los comedores escolares y comunitarios, en las veinte localidades de Bogotá. Esta tarea la adelanta la Secretaria de Salud y no cubre únicamente los servicios del Distrito sino toda la provisión de alimentos en la ciudad. Además de esas iniciativas, y atendiendo a las orientaciones generales del programa, se adoptaron otros tipos de apoyos alimentarios

para poblaciones específicas o en situación especial. Por una parte, los bonos alimentarios mensuales para mujeres en gestación y lactancia y en gestación con bajo peso, y los bonos de emergencia canjeables por alimentos para familias que estén padeciendo una situación de emergencia o en situación de desplazamiento.

Estos esfuerzos son muy importantes para poder llegar a las personas en las condiciones más difíciles con acciones que responden a los compromisos adquiridos con la ciudad en el Plan de desarrollo y en el programa "Bogotá sin hambre". Además de lo dicho hasta el momento, podemos agregar otros aspectos que fortalecen aún más el balance de esta importante iniciativa:

1. Los comedores han demostrado ser espacios no solamente para dar comida, sino para reconstruir el tejido social local, asumir corresponsabilidades y formar en ciudadanía.

2. El restablecimiento del derecho a la alimentación se ha enfocado en las personas que se establecieron como prioritarias. La población atendida, según grupos etáreos, se distribuye así: el 10% son menores de 5 años; el 45% está entre los 6 y los 13 años; el 12% tiene entre 14 y 17 años; el 7% entre 18 y 26 años; el 21% está en el rango de 27 a 59 años; y el 5% son personas mayores de 60 años[168]. Como se puede apreciar, el 67% corresponde a menores de 17 años, pues se atiende tanto a población no escolarizada como escolarizada, pero que no tiene acceso a los alimentos en la escuela, sea ésta pública o privada. El 28% son personas entre los 18 y 59 años y el 5% son mayores de 60 años.

3. La dinámica generada en torno de los comedores es muy importante para las organizaciones sociales y comunitarias aliadas, que se han fortalecido, y por la vinculación de mujeres como operarias de los mismos. Solo en los comedores de la SIS están vinculadas 35 organizaciones, que generan 358 empleos directos.

4. Son varias las iniciativas productivas que se han generado de manera comunitaria alrededor de los comedores, como por ejemplo la producción de jabones a partir de los residuos de comida. Sería deseable que las nuevas estrategias de capacitación para el trabajo y financiamiento

[168] Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Integración Social (2008). Proyecto "Comedores comunitarios: un medio para restablecer el derecho a la alimentación". Febrero.

de actividades productivas tuviera en consideración, de manera explícita, la promoción de estas iniciativas.

5. Los comedores son espacios importantes para identificar personas que deben ser referenciadas a otros programas, en especial en salud y educación, con el fin de lograr la restauración integral de sus derechos. Es necesario trascender la referenciación y avanzar en un seguimiento que garantice efectivamente el restablecimiento de los derechos.
6. Bogotá le está aportando a las "buenas prácticas", pues esta estrategia se está replicando en otras ciudades que encuentran valiosa y consistente la experiencia, con estándares de calidad importantes[169].

b. Orientación, formación y capacitación en hábitos de vida saludable

Una política de seguridad alimentaria, además del acceso y abastecimiento de alimentos, requiere también de la formación y capacitación de las personas sobre las propiedades de los alimentos, su adecuada manipulación y conservación y los sustitutos que provean los requerimientos nutricionales. Igualmente en hábitos de vida saludable e higiene, aún más si se trata de poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad. En esta materia la meta trazada en el Plan de desarrollo fue capacitar y formar a 125.000 personas, y en diciembre 31 de 2007, 145.119 personas habían recibido formación y capacitación, lo que equivale a un 116% del compromiso.

De los distintos procesos de formación y capacitación es de destacar la estrategia de las Salas amigas de la familia lactante, que han tenido una gran aceptación y han contribuido a mejorar la situación nutricional. En ellas se promueve la educación y práctica de la lactancia materna durante los primeros meses de vida. No cabe duda que en los buenos resultados de la práctica de la lactancia en Bogotá, estas salas han contribuido en forma significativa.

---

[169] En el caso de los comedores comunitarios, los avances en materia de supervisión e interventoría, adelantada por la Universidad Nacional de Colombia, permitieron estandarizar los procesos con miras a lograr que Bogotá Sin Hambre se convierta en un sello de calidad que permita la acreditación de las acciones de alimentación y nutrición. En materia de control, la experiencia es muy valiosa, pues las auditorías periódicas que adelanta la Contraloría Distrital han registrado hallazgos administrativos que enriquecen el plan de mejoramiento continuo. En ningún momento hubo hallazgos fiscales, disciplinarios o penales. Esto da cuenta del rigor técnico y financiero que ha permitido que la estrategia se consolide.

La duración media de la lactancia materna ha mejorado en la ciudad: está en 18.5 meses, mientras en el país el promedio es de 15 meses; al mismo tiempo, la lactancia exclusiva tiene una duración de 3.6 meses mientras en el país es de 2.2 meses[170]. Con respecto a la lactancia materna, el 33% de un total de 23.205 niños y niñas menores de seis meses, a quienes se les hace seguimiento en el Sistema de Información y Seguimiento de Vigilancia en Alimentación y Nutrición –Sisvan–, tuvo lactancia materna exclusiva. A 31 de diciembre de 2007 estaban en servicio 137 Salas amigas de la familia lactante, evaluadas y acreditadas, donde se facilita y capacita a las familias en esta práctica.

La implementación de la estrategia Instituciones amigas de la familia y de la infancia –IAFI– en 60 IPS y de 100 Famis, así como de las Instituciones amigas de la mujer y la infancia –IAMI–, también hace parte de las acciones de formación y capacitación en alimentación y nutrición.

c. Reducción en 30% del índice de desnutrición de las personas vinculadas al programa

La reducción de la desnutrición es un proceso complejo que no tiene impactos visibles de inmediato y que requiere de acciones complementarias e integrales para su logro. Con respecto al compromiso de reducir en 30% el índice de desnutrición, el monitoreo se hizo permanentemente a través del Sisvan y con el apoyo de investigaciones epidemiológicas. Los resultados son alentadores: la desnutrición crónica redujo su prevalencia del 15.4% en diciembre de 2002 al 12.6% en junio de 2007, y lo propio ocurrió con la desnutrición aguda, que pasó del 6.3% al 4.8% en el mismo periodo. Igualmente, en 2006 se observa una mejoría en la nutrición del 60% de los niños y las niñas menores de 12 años, así como del 96% de los niños y las niñas con detección temprana de bajo peso al nacer. También se registran mejoras en el 62% de las mujeres gestantes con bajo peso gestacional[171]. Para los niños y las niñas de 0 a 5 años que asisten a los Centros de Desarrollo Infantil del Distrito se registra un impacto en la disminución de la prevalencia de enfermedades, como el enflaquecimiento extremo, que se redujo de 3.9% a 1.5% después de 3 semestres continuos de permanencia en dichos centros[172].

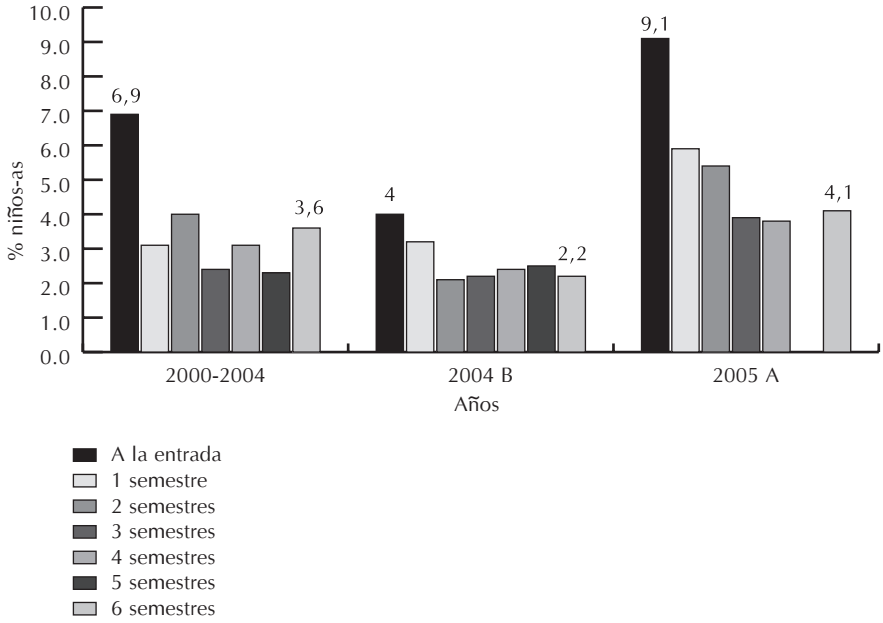
---

[170] Datos de Profamilia, Encuesta de demografía y salud 2005.

[171] Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Óp. cit., capítulo I. Datos de la Secretaría de Salud.

[172] Ibíd., datos de la Secretaría de Integración Social, diciembre de 2006.

Gráfico 3. Disminución del enflaquecimiento en niños y niñas de los CDI del DABS



El gráfico muestra el acumulado de 2000 a 2004, comparado con la medición que se hizo en el segundo semestre de 2004 y en el primero de 2005. Claramente se observa que, dependiendo del tiempo de duración en que estén los niños y las niñas en los centros, los resultados varían. En este punto es importante hacer dos observaciones: la primera, que durante el periodo de 2000 a 2004 la situación se aprecia muy irregular (los que llevaban un semestre, los que ya llevaban dos o tres semestres, etc.); y otra, que con las distintas estrategias que se adoptaron frente a estos comportamientos, el propósito es que se regularicen hacia la disminución del enflaquecimiento.

Con base en el registro de 2005 se destaca un dato importante: los niños y las niñas que entraron en el primer semestre de este año presentan un nivel de enflaquecimiento mucho más bajo. Hay dos hipótesis que ayudan a explicar este fenómeno: la primera, que a ello contribuye el importante esfuerzo por ampliar la cobertura; y la segunda, que en dicha ampliación se ha focalizado mejor a la población, de suerte que se está llegando a aquellos que están en condiciones más desfavorables.

Aunque el periodo de estudio no permite, aún, sacar conclusiones definitivas, lo que sí se aprecia en la gráfica es la disminución del índice de des-

nutrición entre el momento en que un niño entra y el último momento de la medición: entre el 2000 y el 2004 este baja de 6.9 a 3.6; en el segundo semestre de 2004, de 4 a 2.2; y en el primer semestre de 2005, de 9.1 a 4.1.

Con este mismo propósito de reducir el índice de desnutrición, se desarrollaron otras acciones complementarias importantes. Especial atención se les dio a las mujeres gestantes y lactantes, logrando atender entre 2004 y septiembre de 2007 a 416.032 mujeres con suplementos vitamínicos, a 198.379 niños y niñas menores de 4 años con vitamina A y a 1.072.607 menores de 12 años con sulfato ferroso[173].

En este punto cabe destacar el fortalecimiento cada vez mayor del Sistema de vigilancia nutricional, pues es crucial para el conocimiento del problema y para el seguimiento de las metas y los avances de la ciudad.

Si retomamos los tres compromisos del programa "Bogotá sin hambre" en materia de acceso a la alimentación y nutrición establecidos en el Plan de desarrollo, el balance es muy positivo[174]:

- La meta fijada fue de 625 mil personas con apoyo alimentario y nutricional diario. A 31 de diciembre de 2007 se atendieron 771.873, lo que equivale a un 123.5% de la meta. Esta se incrementa si tenemos en cuenta que, a la misma fecha, las alcaldías locales con recursos de los Fondos de Desarrollo Local atendían a 90.095 personas, lo que da un total de 861.968, que representa un 137.9% de la meta.
- El compromiso en cuanto a orientación, formación y capacitación en hábitos de vida saludable fue llegar a 125.000 personas, y a 31 de diciembre de 2007 se llegó a 145.119 personas, lo que significa un cumplimiento de 116.1%.
- La reducción del índice de desnutrición en 30% se logró, teniendo en consideración las distintas evaluaciones que ya se presentaron.

Los resultados de la ECV 2007 para Bogotá confirman el avance en materia de alimentación en la ciudad, al pasar de un 8.4% de hogares con incidencia del hambre a un 6.5%, lo que significa una reducción del 23%.

---

[173] Ibíd., datos de la Secretaría de Salud.

[174] Datos tomados de Segplan. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación (2008). *Segplan. Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia". Indicadores Eje social*. Marzo de 2008.

Ese avance se registra en la mayoría de las localidades de Bogotá, tal y como se aprecia en la siguiente tabla:

Bogotá: incidencia del hambre en los hogares, 2003-2007			
Localidad	Hogares con hambre		
	2003	2007	Cambio
Candelaria	15.8%	11.3%	-28%
Santa Fe	15.5%	12.7%	-18%
San Cristóbal	15.2%	8.2%	-46%
Ciudad Bolívar	14.2%	12.4%	-13%
Usme	13.1%	6.5%	-50%
Tunjuelito	12.7%	7.4%	-42%
Rafael Uribe	11.5%	6.8%	-41%
Fontibón	10.4%	4.9%	-53%
Bosa	9.7%	9.7%	0%
Antonio Nariño	8.7%	4.1%	-53%
Puente Aranda	8.8%	3.5%	-60%
Mártires	7.9%	10.0%	26%
Kennedy	7.1%	7.9%	11%
Engativá	6.1%	4.4%	-28%
Barrios Unidos	6.0%	5.1%	-14%
Teusaquillo	5.2%	2.4%	-54%
Suba	2.1%	5.7%	12%
Usaquén	3.6%	2.4%	-33%
Chapinero	2.6%	3.3%	29%
Bogotá	8.4%	6.5%	-23%

Fuente: SDP-DANE. Encuesta de calidad de vida 2007.
Resultados preliminares. Los datos de 2003 pueden variar con respecto a los reportados anteriormente porque se recalcularon los índices con base en las nuevas proyecciones de población.

Componente de abastecimiento

Como se señaló anteriormente, la Política de seguridad alimentaria estableció compromisos tanto en materia de acceso a la alimentación como

también en materia de abastecimiento, para garantizar en forma integral y darle sostenibilidad al ejercicio de este derecho. Para este componente se establecieron tres compromisos en el Plan de desarrollo:

a. Promover la red de bancos de alimentos entre las organizaciones sociales y comunitarias, con programas de apoyo alimentario para lograr economías de escala y una mayor eficiencia en el acopio y distribución.

b. Promover y apoyar el abastecimiento regional de alimentos, atendiendo calidad, cantidad y precios en consonancia con el Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá –PMASAB–[175], para lo cual se caracterizaron las redes urbanas de distribución como Nutriredes, mediante encuesta aplicada en todas las Unidades de Planeación Zonal –UPZ– de las localidades de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, San Cristóbal, Suba, Kennedy y Chapinero. Igualmente, se caracterizaron las redes rurales como Agroredes de oferta de productos de origen agropecuario y demanda de bienes y servicios de apoyo a la producción, caracterización que fue aplicada en las localidades de Usme y Sumapaz y en las nueve veredas de Ciudad Bolívar.

c. Fomentar la creación de cadenas alimentarias y redes de abastecimiento locales así como la promoción de la agricultura urbana en el marco del Sistema de abastecimiento de alimentos para Bogotá y la región. En ello fue central desarrollar un proceso de formación integral para los miembros de las organizaciones, iniciativas o unidades productivas, centradas en los productores y comercializadores de alimentos[176] con el fin de configurar, conformar y construir las Redes Asociativas Empresariales, fundamentadas en los principios de la economía solidaria.

Uno de sus propósitos a futuro es articular la red de comedores comunitarios con las cadenas y redes de abastecimiento, para lo cual es de enorme utilidad una infraestructura de conectividad y de sistemas robustos de información. La plataforma tecnológica de tenderos da asesoría y soporte técnico a la negociación directa (vía Internet) entre grupos de productores rurales de la región central y grupos de tenderos de la ciudad. En el marco de la

---

[175] El PMASAB se adoptó por el Alcalde Mayor mediante Decreto 315 de 2006.

[176] Estas cadenas y redes se iniciaron en las UPZ Lucero y Tesoro de la localidad 19 (Ciudad Bolívar).

agricultura urbana, existen actualmente 94 núcleos de formación operando, 27 de los cuales se encuentran en Ciudad Bolívar.

La promoción y fomento a la agricultura urbana ha sido una experiencia muy positiva: para 2007 más de 36 mil personas fueron capacitadas en 149 núcleos de formación en las 20 localidades del Distrito, lo cual ha permitido el aprendizaje sobre la conservación del medio ambiente y la producción de alimentos sanos así como el aprovechamiento de usos potenciales del suelo, a la vez que ofrece alternativas en materia de empleo e ingresos[177]. Por supuesto que es una cobertura aún insuficiente, pero los resultados como prueba piloto son altamente satisfactorios.

El Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria para Bogotá –PMASAB– se convirtió en la estrategia central del componente de abastecimiento, puesto que regula las relaciones entre productores en la región y en las redes de distribución de alimentos en la ciudad con el fin de asegurar una cantidad adecuada de alimentos, unos precios asequibles y, por supuesto, una calidad satisfactoria. Son tres sus propósitos centrales: i) reducir el número de intermediarios que no agregan valor y sí encarecen el producto; ii) acercar a los productores y consumidores mediante un sistema de información y de redes de gestión por vecindad territorial; y iii) mejorar las prácticas en la cadena, en especial en manipulación de alimentos[178].

Para la Política de seguridad alimentaria es crucial la perspectiva ciudad-región y, por ello, desde la misma formulación del Plan de desarrollo, se trazó esta directriz:

> *La ciudad se articulará desde las localidades hacia la región en el marco de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional, con criterios de autonomía, solidaridad, cooperación, diversidad y participación para propiciar el crecimiento económico, la equidad social y ecológica, así como el desarrollo sostenible. Para avanzar en los procesos de integración regional e internacional se promoverá el fortalecimiento y la legitimación de la Mesa de Planificación Regional y del Consejo Regional de Competitividad, así como de otras*

---

[177] Alcaldía Mayor de Bogotá – Sector Ambiente (2007). Informe de gestión 2004-2007, p. 65, tablas 1 y 2.

[178] Ver Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007). "Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá". En *Desarrollo sin indiferencia*, Boletín No. 1, pp. 2-3.

instancias, instrumentos o mecanismos que los desarrollen, estableciendo grupos de trabajo que contribuyan a ampliar la convocatoria, a asegurar la representación de todos los sectores, a vincular las instancias técnicas de municipios y departamentos, con el fin de procurar la coordinación en los planes de desarrollo, y la defensa de los intereses de la ciudad y la región[179].

En la perspectiva ciudad-región se realizaron convenios y compromisos con los departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Meta para proveer información y construir plataformas tecnológicas de operación para los pequeños productores, comerciantes e industriales, de tal manera que en un esfuerzo mancomunado se pueda fortalecer el sistema de abastecimiento. Esta perspectiva aún es poco comprendida y, dada la ausencia de espacios institucionales consolidados para ello, sigue siendo frágil y expuesta a la buena voluntad política de los gobernantes.

Actualmente está demostrado que los logros de "Bogotá sin hambre" así como los logros alcanzados en el derecho a la alimentación solo podrán ser sostenibles si se va de la mano con la región. Bogotá se abastece en un 80% de los productos regionales, y a su vez, muchas familias de la región demandan servicios de Bogotá.

Igualmente, las diferencias en el nivel de calidad de vida son considerables:

Indicadores comparativos Bogotá-región, 2005							
	Bogotá	Boyacá	Tolima	Meta	C/marca	Región	País
NBI	9.1%	26.3%	26.9%	22.8%	18.8%	29.8%	25.8%
Acueducto	98.6%	78.6%	81.4%	78.6%	81.0%	83.7%	70.2%
Alcantarillado	97.9%	54.8%	70.4%	78.9%	65.8%	73.6%	56.5%
Gas	79.8%	21.1%	35.7%	51.0%	28.5%	43.2%	24.4%
Telefonía	87.7%	29.1%	41.2%	47.3%	42.4%	49.6%	35.7%

Fuente: Presentación del alcalde Lucho Garzón en el Foro "Bogotá 2038. Foro constructor de ciudad global". Bogotá, septiembre de 2007, con base en DANE, Censo de 2005.

[179] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., art. 12, numeral 2, pp. 47-48.

Como se puede apreciar, las disparidades son enormes: únicamente 47 de los 123 municipios boyacenses consumen agua potable; en Cundinamarca solo el 55% del área rural tiene acueducto y el 96% de las áreas urbanas; en Tolima, 33 de los 47 municipios cuentan con plantas de tratamiento, de las cuales apenas 27 están en operación.

Tanto la región como Bogotá podrán mejorar su situación si aúnan esfuerzos. La situación relativamente mejor de Bogotá puede propiciar la migración, no solamente por su infraestructura y cobertura de servicios públicos sino también por el conflicto armado interno en Colombia, que tiene unas repercusiones fuertes para la ciudad. Hay que recordar que Bogotá sigue siendo la principal ciudad receptora de población en situación de desplazamiento, situación que se incrementó de manera significativa en 2008.

En cuanto a seguridad alimentaria el reto es consolidar lo logrado en el acceso a la alimentación y ampliar su cobertura, al tiempo que crear condiciones para la sostenibilidad de la política con el fortalecimiento de las redes sociales y su articulación con las redes de disponibilidad de alimentos. Las apuestas son la construcción de capital social que permita el empoderamiento de las hoy débiles organizaciones sociales, con acciones de formación y acompañamiento a los operadores y el fortalecimiento de la integración urbana y rural con el fomento de la cadena de producción, transformación, distribución y consumo de alimentos que hoy se caracteriza por una gran dispersión, poca organización y falta de conectividad. Las plataformas logísticas tienen un papel crucial y la organización de los pequeños productores y distribuidores también es imperativa.

Componente de corresponsabilidad y responsabilidad social

En el marco de la sostenibilidad de las políticas públicas es muy importante la construcción de capital social, lo cual compromete la responsabilidad social y la corresponsabilidad. Aunque la seguridad alimentaria haga parte de la agenda de las políticas públicas no es posible que sea responsabilidad exclusiva de la administración distrital y que, por tanto, se ejecute y financie solamente con recursos públicos. Se requiere de la participación de los distintos sectores sociales, y de manera particular contar con el concurso de las personas que están vinculadas a los programas.

Este componente se concreta en el compromiso de implementar y fortalecer la Red distrital de los comedores escolares y comunitarios en las lo-

calidades con mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, tal como se explicó en el componente de alimentación y nutrición.

Existen numerosas acciones que han permitido la movilización ciudadana y la contribución activa de diferentes actores del sector empresarial, la academia, organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales, pero aún son pocas, muy puntuales y esporádicas.

En torno a este componente se propició el desarrollo del voluntariado –fundamentalmente en donación de tiempo–, cooperación internacional, donación de alimentos, acciones para la institucionalización de la Política de seguridad alimentaria y el voluntariado estudiantil, que cuenta con más de 700 jóvenes de colegios bilingües y 1.239 estudiantes universitarios movilizados en 16 localidades a través de un "acuerdo de voluntades" con 43 universidades de la ciudad, que aportaron al compromiso de una "Bogotá sin indiferencia". Así mismo, se capacitaron 10.500 estudiantes universitarios en los ODM.

La responsabilidad social se constituye hoy en un componente fundamental para la mejora de la calidad de vida de los grupos con menores oportunidades, y en especial en materia de nutrición y alimentación. Si bien sus avances son evidentes, tal y como lo reconoció la Organización de las Naciones Unidas al otorgarle a Bogotá en 2005 el premio Voluntad con Corazón, aún es largo el camino por construir.

Programa "Educación para todos y todas"

La educación es un derecho fundamental para el ejercicio de una vida digna, pues es un imperativo para el crecimiento y desarrollo personal así como para tener autonomía en el ejercicio de la ciudadanía. La Unesco así lo ha señalado al establecer la relación entre las sociedades del conocimiento y el desarrollo humano: "[…] el elemento central de las sociedades del conocimiento es la capacidad para identificar, producir, tratar, transformar, difundir y utilizar la información con vistas a crear y aplicar los conocimientos necesarios para el desarrollo humano. Estas sociedades se basan en una visión de la sociedad que propicia la autonomía y engloba las nociones de pluralidad, integración, solidaridad y participación"[180].

El reto es conseguir que la sociedad del conocimiento beneficie a toda la sociedad y se traduzca en un mayor desarrollo humano. Los ODM plan-

[180] Unesco (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento. Informe mundial de la Unesco*. S.l.: autor, p. 29.

tean la necesidad de poner el conocimiento al servicio del avance social. Los Estados tienen la responsabilidad de diseñar y poner en marcha estrategias y políticas que permitan incrementar los impactos benéficos del conocimiento para el desarrollo humano.

Hoy es de aceptación general que existe una íntima relación entre las sociedades del conocimiento y el desarrollo humano. No es solo la mirada estrecha en beneficio de mayor riqueza, mayor competitividad, mayor productividad, sino una mirada amplia que se pregunta por el SER y el HACER.

El conocimiento como factor de desarrollo se ha constituido en el eje de muchas de las políticas públicas y compromisos gubernamentales. Es el caso, por ejemplo, en Chile, donde la educación ocupa un lugar prioritario en la agenda de gobierno. Así lo estableció su presidenta Michelle Bachelet, en su discurso de posesión: "El mejor capital que pueden tener los países son los recursos humanos con los que cuenta. Históricamente, la primera apuesta que han hecho los países en desarrollo ha sido la explotación de las riquezas y extracción de recursos naturales que –por definición– suelen agotarse, y han debido promover sus economías a otras áreas. Sin embargo, el recurso humano no siempre es considerado como un bien insustituible, que sufre deterioro, ni tampoco como la piedra angular del desarrollo. Si un país no acoge a su gente, no la apoya, no le brinda oportunidades, no establece mecanismos eficientes de colaboración y protección para sus ciudadanos, es probable que nunca alcance a dar el salto al desarrollo"[181]. En la actualidad los principales indicadores sociales y de calidad de vida le dan un papel importante al conocimiento en el desarrollo humano. En el caso del índice de desarrollo humano –IDH– se incorpora la educación mediante el alfabetismo y el enrolamiento promedio en los tres niveles, y en el índice de calidad de vida –ICV– a través de la asistencia por grupos de edad y la educación alcanzada por los padres.

Conocimiento y desarrollo

Si la creación de conocimientos no se inscribe en un contexto de desarrollo humano, sus efectos no tendrán un impacto positivo en la calidad de vida de las personas. Los conocimientos son el factor fundamental para

---

[181] Bachelet, M. (2006). "Sobre nutrición y desarrollo". En Cepal (2006). *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de desarrollo del milenio*, No. 2, abril de 2006, p. 10.

la creación de valor agregado y se convierten en la principal ventaja competitiva. La especificidad de la actual sociedad del conocimiento es que basa sus aumentos de productividad en la acumulación de conocimiento y en alcanzar grados cada vez más elevados de complejidad en el procesamiento de información.

Diversos campos están estrechamente relacionados con la conformación de las sociedades de conocimiento: la educación, la ciencia y la tecnología, la investigación y el desarrollo, la innovación, la economía, las políticas de información, los derechos humanos, la promoción de la cultura y los sistemas sociales y políticos, que tienen al conocimiento como uno de sus componentes y que puede impulsar o frenar el desarrollo fructífero de la sociedad. De hecho, uno de los factores que más propician la vulnerabilidad de las personas en situación de pobreza radica en las escasas posibilidades de acceder al conocimiento, los bajos niveles de formación y la exclusión de las tecnologías de la información, factores que coadyuvan a mantener y reproducir la pobreza intergeneracional.

En atención al compromiso adquirido con la ciudad, la educación ocupó un lugar de primer orden en la agenda distrital, lo cual se expresa en la importante participación en el presupuesto de inversión del Eje social. El 51% del total de la inversión en este eje correspondió a educación, a través de los programas "Más y mejor educación para todos y todas" y "Escuela-ciudad y ciudad-escuela", para hacer de la ciudad un escenario de formación y aprendizaje.

Siguiendo lo establecido en el Plan de desarrollo[182], los programas en educación se orientaron por los criterios de disponibilidad, acceso, permanencia, pertinencia y calidad. El Plan sectorial de educación "Bogotá una gran escuela" definió las estrategias y puso el acento en una concepción del proceso educativo como la "plena satisfacción de un derecho fundamental", y no simplemente como la "prestación eficiente de un servicio público", de lo cual se derivaron dos exigencias básicas: i) la inclusión de todos los niños y niñas sin excepción alguna, y ii) la pertinencia de la educación de acuerdo con las necesidades, expectativas y desarrollo productivo[183].

---

[182] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., art. 9, numeral 2, p. 38.

[183] Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Óp. cit., pp. 18-19.

Ello implicó fortalecer la educación pública y la gestión descentralizada, transparente y participativa en las localidades y en las instituciones educativas así como buscar una ampliación del acceso a la educación de calidad, por una parte, y por otra, de la permanencia en el sistema escolar, con estrategias como construcción de nuevos colegios y mejora de los existentes, apoyo alimentario, transporte escolar, subsidios condicionados a la asistencia escolar, formación de docentes, acceso a nuevas tecnologías, alfabetización de adultos y regreso al estudio de jóvenes en extra-edad, entre otros.

En el programa "Más y mejor educación para todos y todas" los principales compromisos establecidos en el Plan fueron: crear 186.800 nuevos cupos en educación inicial, preescolar, básica y media, para alcanzar una cobertura de 1.080.482 personas; alfabetizar y ofrecer educación básica y media a 100.000 jóvenes en extra-edad y adultos; fortalecer la oferta pública con la construcción de 38 nuevos establecimientos y el mejoramiento de la infraestructura existente; avanzar hacia la gratuidad de la educación básica para los estratos 1 y 2 y fomentar la permanencia de los jóvenes en los establecimientos educativos. Igualmente, se asumieron compromisos en materia de fomento a la investigación científica y tecnológica (docentes y alumnos), transformar los procesos pedagógicos y metodológicos, ampliar y fortalecer las bibliotecas culturales y comunitarias y promover la informática y la interactividad en las instituciones, en los docentes y estudiantes.

Para el programa "Escuela-ciudad y ciudad-escuela", fueron dos los compromisos centrales: ofrecer oportunidades de aprendizaje a 72.000 niñas, niños y jóvenes en la jornada extraescolar y vincular al 100% de los escolares de las instituciones oficiales a actividades pedagógicas de conocimiento y apropiación cultural. Al terminar el 2007, algo más de un millón de niños y niñas (1.053.640) estaban en las escuelas públicas, cumpliendo el 97.5% de la meta, en lo cual fue determinante el esfuerzo en infraestructura tanto de colegios nuevos como de remodelación y reforzamiento estructural de muchos de los ya existentes. Una de las dificultades que tenía la ciudad era la ubicación de colegios, pues algunos estaban en zonas donde

es menor la población escolar y en otras de gran demanda no había suficientes cupos[184].

Esta tarea de mejorar la correspondencia entre oferta y demanda de cupos explica en buena parte los criterios de ubicación de los nuevos colegios. Sin embargo, una de las grandes dificultades para cumplir la meta en materia de infraestructura escolar nueva fue la casi inexistente disponibilidad de predios en condiciones adecuadas (tanto jurídicas como de servicios públicos), pues en muchos barrios de extrema pobreza no hay oferta alguna que permita cumplir los estándares establecidos.

En cuanto a gratuidad, en los cuatro años se logró progresivamente que el 59% de los escolares en educación preescolar, básica y media tuvieran gratuidad total; a partir de 2007 la gratuidad cobijó al 100% de los niños y las niñas en educación inicial (de 0 a 5 años), que por primera vez no pagan ningún costo complementario en los jardines infantiles del Distrito. Eso es totalmente consistente para que la educación sea un derecho desde el inicio de la vida, pasando por el preescolar y la básica hasta quinto grado. Para los demás niveles se avanzó en la gratuidad total para los estudiantes con Sisben 1 y gratuidad del 50% para los de Sisben 2[185]. Tan importante como el acceso es la permanencia en el sistema escolar. En este programa se adoptaron por primera vez en Bogotá los subsidios condicionados a la asistencia escolar y a diciembre de 2007, 45.692 jóvenes se habían beneficiado con el subsidio, lo que representa un alcance del 98.8% de la meta[186].

Como ya se señaló, la no correspondencia entre oferta y demanda de cupos en algunas localidades de la ciudad contribuye a la deserción escolar por los costos de transporte. Por ello se incrementó el transporte escolar y en 2007, 37.274 alumnos se beneficiaron de este servicio en 1.171 buses escolares. Igualmente, desde 2006 se adoptó el subsidio de transporte ($2.600

---

[184] Según el Censo de 2005, el 23% de la población de Bogotá está en edad escolar (5-17 años), y las localidades donde más se concentra esta población son: Kennedy, Suba, Engativá, Ciudad Bolívar y Bosa, que agrupan el 56.7% de esta población. Ver Cámara de Comercio de Bogotá –CCB– (2008b). *Observatorio social de Bogotá. La educación básica y media en Bogotá, 2007, No. 21*. Bogotá: CCB, p. 3.

[185] Datos tomados de Segplan. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación (2008). Óp. cit..

[186] El subsidio es de $60.000 bimensuales, condicionado a la asistencia escolar. Las localidades con mayor número de estudiantes con subsidio fueron Ciudad Bolívar, Bosa y Usme.

día) especialmente para los jóvenes de grados 9, 10 y 11, y gracias a ello en 2007 se beneficiaron 7.683 estudiantes[187].

Los esfuerzos en acceso, permanencia y calidad han arrojado resultados positivos: la tasa de deserción interanual se redujo de 9.7% en 2003 a 7.3% en 2006, y en las pruebas de Estado se pasó de 27.8% a 58.6% de los colegios oficiales clasificados en categorías alta y superior.

Un aspecto de la mayor relevancia es el resultado de la evaluación de los subsidios para la permanencia escolar[188] en los estudiantes de secundaria. El 99.99% de los estudiantes beneficiados considera que el subsidio les permitió mejorar su rendimiento académico y llegar a tiempo al colegio porque disponen de recursos para el transporte; el 88% lo consideran una motivación para seguir estudiando; el 80% lo destinó a uniformes, materiales, ropa, calzado, refrigerios y mercado. Un 10.6% contribuye a los gastos de su hogar y un 20% expresa que mejoró la calidad de su alimentación por el mayor consumo de proteínas, lácteos y verdura[189].

Este positivo impacto, ya sea por gratuidad o por subsidios, es corroborado en la evaluación adelantada por el Programa Nacional de Desarrollo Humano –PNDH– del PNUD[190]. El 84.6% de los encuestados que se benefician de la gratuidad consideran que es una motivación para estudiar y lo valoran positivamente por la liberación de dinero para otros gastos, principalmente para salud, alimentación, transporte, educación, recreación y vestuario. El subsidio de transporte ($50.000 mensuales) tiene un impacto en la puntualidad y el rendimiento académico, en la mayor disponibilidad de tiempo para hacer las tareas y en un menor cansancio. Por último, el subsidio condicionado a la asistencia escolar es invertido principalmente en útiles escolares; el 69% de los beneficiarios encuestados tiene mayores

---

187 CCB (2008b). Óp. cit., p. 8.

188 Para construir esta estrategia la Secretaría de Educación implementó el programa en dos localidades, como prueba piloto, y fue evaluada por Fedesarrollo. Posteriormente se amplió a todas las localidades del Distrito y en 2007 la Secretaría adelantó una evaluación, con énfasis en lo cualitativo, que corrobora los positivos resultados. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación (2007b). *Subsidios condicionados en Bogotá. Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes*. Bogotá.

189 Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Óp. cit.

190 Ver Sarmiento, A. (2007). "La perspectiva de derechos: una evaluación multidimensional del Eje social". En Corredor, C.; Ramírez, C. y Sarmiento, A. (2007). Óp. cit., capítulo III.

esperanzas por un futuro mejor y el 74.5% siente una mayor tranquilidad económica en sus familias. "Un aspecto que llama la atención consiste en que el subsidio parece incidir en la motivación de los estudiantes para mantenerse fuera de problemas"[191].

En materia de infraestructura educativa el esfuerzo fue enorme, en el entendido que ella no es un fin en sí misma sino un medio para incrementar la calidad de la educación, acercar la oferta a la demanda y para mejorar el entorno de las zonas escolares: se entregaron 19 nuevos colegios, 55 fueron ampliados y 170 fueron reforzados estructuralmente. La magnitud de este esfuerzo se constata si se tiene en cuenta que en 2003 el área construida de infraestructura escolar era de cerca de 1.4 millones de metros cuadrados y la infraestructura nueva y remodelada en los cuatro años (2004-2007) comprometió 600 mil metros cuadrados, es decir el 42% de todo lo que existía en la ciudad. Lo propio puede decirse en materia de jardines infantiles: se construyeron 7 jardines nuevos que permitieron 2.150 nuevos cupos, 6 se dejaron con diseño y en el proceso de licencia para construcción, y 6 lotes en proceso de compra. Igualmente se mejoraron y reforzaron estructuralmente 41 jardines, se dejaron en obra 8 y en proceso de contratación 8 más. Se trata, en todos los casos, de equiparar estándares. En planta física estos colegios y jardines tienen los mejores estándares arquitectónicos con altas normas de seguridad.

En el compromiso de alfabetización y educación media y básica para jóvenes en extra-edad y adultos, la meta fue llegar a 100.000 personas en 2007[192], y a 31 de diciembre de este año se cumplió en el 76.6% (76.613 personas). Uno de los obstáculos importantes para el éxito de estos programas es la alta deserción, por el costo de oportunidad que significa para las personas dedicar tiempo a su formación, lo que afecta la búsqueda de ingresos para su subsistencia. De ahí que sea necesario diseñar programas integrales que les permitan oportunidades de formación acompañadas de vinculación laboral.

Si bien estos logros son de la mayor importancia y se deben consolidar, tres retos se imponen en materia de educación: un mayor acceso a la educación superior para las personas de más bajos ingresos, una mayor vin-

---

[191] Ibíd., p. 201.

[192] En 2003 se atendía en Bogotá a 40 mil personas, entre 13 y 36 años, en el programa de educación por ciclos para adultos. Este programa fue establecido mediante Decreto 3011 de 1997.

culación entre la educación media y el mundo del trabajo y la enseñanza de una segunda lengua. La responsabilidad no es únicamente del sector público sino también del sector privado, aún más cuando el mayor porcentaje de matrícula se encuentra en estas últimas instituciones.

Programa "Salud para la vida digna"

En materia de salud la administración asumió el reto de avanzar en este derecho para toda la población, teniendo en consideración su situación de pobreza y pobreza extrema y su condición de género o etnia, con el enfoque promocional de calidad de vida y salud[193].

Este enfoque es consistente con el derecho a la alimentación y el derecho a la educación pues al constituir, junto con la salud, el mínimo vital, sus relaciones y sinergias son mutuas y definitivas en la calidad de vida de las personas. Se trata, entonces, de hacer realidad el derecho a la salud, entendido como el derecho a librarse de la enfermedad y, por consiguiente, el enfoque debe ser integral y poner el énfasis en la prevención y no en la curación, como es la mirada tradicional. De ahí que el rol de las políticas públicas sea determinante.

Teniendo como referente las políticas del Eje social, en el programa "Salud para la vida digna" se concretaron las estrategias para garantizar el derecho a la salud para todos y todas, mediante la universalización progresiva de la atención integral con enfoque familiar y comunitario, en la doble perspectiva poblacional y territorial y con prioridad en las personas que están en situación de vulnerabilidad, ya sea por el alto riesgo de enfermar, por la discapacidad, por la pobreza o el desplazamiento[194].

Los compromisos establecidos para el programa fueron: ampliar la cobertura del régimen subsidiado en 300.000 cupos para alcanzar 1.670.000, de los cuales se lograron 265.601, es decir el 98% de la meta, a lo cual hay que agregar 73.069 subsidios parciales; garantizar acceso y atención integral

---

[193] Brasil es uno de los países que ha avanzado más en este enfoque y cuya experiencia fue retomada por la Secretaría Distrital de Salud –SDS–. Ver De Negri Filho, A. (2004) "Adoção de uma estratégia promocional da qualidade de vida e saúde: transetorialidade das políticas públicas". En Girotti Sperandio, A. M. *O Proceso de construção da rede de municipios potencialmente saudáveis*. Campinas-São Paulo: IPES, Unicamp, OPS/OMS.

[194] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., art. 9, numeral 2, p. 38.

en salud a 390.000 familias no aseguradas sin capacidad de pago, de las cuales se cubrieron 374.819 (96%); reducir en 17% el número de nacimientos en mujeres adolescentes (15 a 19 años), en lo cual entre 2003 y 2005 se registró una disminución al pasar de 19.625 casos a 18.964; sin embargo, en 2006 nuevamente se dio un aumento en el número de casos, que llegaron a 19.722 nacimientos[195]. Además, se amplió, adecuó y mejoró el servicio de la red de hospitales del Distrito. Entre 2004 y 2007 se construyeron tres nuevos hospitales, se reabrieron el Instituto Materno Infantil y la Clínica Fray Bartolomé de las Casas, instituciones de alta complejidad, y se dejaron en construcción cuatro nuevos hospitales[196].

La estrategia prioritaria en la Política de salud fue "Salud a su hogar", con énfasis en la atención primaria (prevención y promoción), intervenciones poblacionales integrales y en territorios específicos, integrando procesos de educación para la salud, protección de la vida, prevención de enfermedades, atención curativa así como seguimiento y rehabilitación. Esto significó un cambio de perspectiva al "[…] pasar a privilegiar el trabajo con la comunidad desde una mirada más territorial y desde una gestión más cercana a los ámbitos en donde transcurre la vida de la gente, promoviendo procesos de comunicación, formación, organización, gestión y movilización social para la exigibilidad del derecho a la salud y la generación de escenarios para la gestión sectorial y transectorial"[197].

Ello requirió de la articulación de las distintas intervenciones en tres ámbitos centrales: salud a su hogar en los territorios de mayor concentración de pobreza (estratos 1 y 2), en los ámbitos donde transcurre la vida cotidiana (familias, escuela, barrio, instituciones) y en las entidades prestadoras de los servicios de salud.

Mediante esta estrategia fue notorio el incremento en la cobertura de programas de salud pública, como los exámenes de citología vaginal, el control prenatal, el control del crecimiento y desarrollo al igual que las coberturas de vacunación[198], que alcanzan cifras útiles del 94%. Se logró que el 80% de los niños y las niñas tengan el esquema completo de vacunación.

---

[195] Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). Óp. cit., p. 20.

[196] Ibíd., p. 22.

[197] Ibíd., p. 28.

[198] Bogotá logró en el 2006 la certificación en Sarampión-Rubéola por alcanzar el 95% en vacunación.

No obstante estos resultados, es importante atender la alerta que hace el informe de desarrollo humano para Bogotá (2007), sobre la "fragilidad" de las coberturas en vacunación, pues no se ha alcanzado la meta del 95% para siete vacunas que protegen de once enfermedades, y que están establecidas en el Plan ampliado de inmunizaciones –PAI–. Igualmente, sigue siendo alta la muerte por cáncer del cuello uterino: 16.3 mujeres por cada 100.000, cuando el compromiso con los ODM es de 5.5 por cada 100.000[199].

Con relación a otros compromisos, se logró reducir la mortalidad infantil de 15.1 por 100.000 nacidos vivos en 2003 a 14.8 en 2006, y la mortalidad materna de 58.8 por 100 mil nacidos vivos en 2003 a 52.9 en 2006. También se redujo la mortalidad por neumonía en menores de 5 años de 21.3/1000.000 a 19.6 en el mismo periodo y la mortalidad por enfermedad diarreica aguda en menores de 5 años de 5.4/100.000 en 2003 a 1.8 en 2006[200].

El mismo informe destaca así los logros en salud: "[…] el resultado más contundente se obtuvo para la mortalidad infantil en menores de un año: desde el 2006 Bogotá alcanzó la meta de menos de 14 defunciones y continuó avanzando hasta lograr un acumulado, a 30 de septiembre de 2007, de 13.5 muertes evitables". Y más adelante concluye: "En todo caso, queda por hacer un reconocimiento y plantear un punto de no retorno: entre el 2004 y el 2007 ninguna de las coberturas analizadas retrocedió. La tendencia es hacia delante […]"[201].

Estos logros tienen que ver, entre otras, con las acciones en saneamiento básico, con una mejor nutrición y con mayores niveles de formación y escolaridad de las madres y los padres.

Algo de la mayor importancia que merece ser destacado es que estos logros responden a la atención prioritaria que se le dio a los niños y las niñas de la ciudad y que tuvo como marco de referencia la Política pública de infancia y adolescencia[202], la cual fue adoptada desde el inicio de la ad-

---

199 PNUD (2007). *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Bogotá: Ed. PNUD. p. 34.

200 Ibíd., p. 20.

201 Ibíd.

202 Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Política pública para niños, niñas y adolescentes. Quiéreme bien quiéreme hoy*. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.

ministración, en razón a que es probablemente el grupo de población más vulnerable de la sociedad.

Ampliar los servicios para afrontar los problemas que afectan a los niños y las niñas no es suficiente, pues su complejidad y magnitud desbordan la acción de cualquier instancia institucional, por más eficiente que sea. Por ello y en busca de la integralidad, para diseñar la política se identificaron las causas con mayor peso explicativo en la ocurrencia de los problemas y se trazaron las acciones más pertinentes para enfrentarlos, mediante la acción simultánea y concertada de las entidades públicas y de éstas con la sociedad.

Problemas como la mortalidad infantil, la desnutrición, el abuso, el maltrato físico, la deserción escolar, la explotación laboral y el abuso sexual de los niños y las niñas no son unicausales ni conciernen a un solo sector y tampoco puede ser responsabilidad exclusiva de la administración pública. El sentido de la Política distrital para niñas, niños y adolescentes fue el de construir y fortalecer las redes sociales –públicas y privadas–, indispensables para la protección y garantía de sus derechos.

Consecuentes con la gestión social integral, el desarrollo de la política significó el reto de trascender la visión sectorial fragmentada y acudir a la reorganización institucional, en función del reconocimiento de la integralidad del sujeto y sus derechos. Como ya se señaló, si bien fueron importantes los avances, aún es muy difícil lograr que las instituciones, tanto públicas como privadas, tengan como prioridad el aporte a un propósito común, sin ninguna pretensión de tener reconocimientos puntuales y explícitos a tan importante propósito.

La movilización de la sociedad alrededor de la infancia y la adolescencia fue un proceso importante desde el mismo diseño, en el cual participaron 13 entidades del Distrito y varias del nivel nacional, así como numerosas organizaciones privadas. Se procuró superar la simple sumatoria de acciones, y avanzar en el ejercicio de identificar los problemas centrales de la infancia, a partir de los cuales se construyeron colectivamente soluciones integrales para enfrentar sus causas.

En la política se establecieron como compromisos prioritarios: garantizarles el inicio de una vida digna, propiciar una ciudad protectora, garantizar su seguridad alimentaria, crear relaciones propicias para su desarrollo así como un ambiente amigo de niños, niñas y adolescentes; garantizar que vayan a la escuela, prevenir y atender la explotación laboral y lograr que los jóvenes, las niñas y los niños, sean actores de sus propios derechos.

Las políticas y estrategias ya han sido analizadas en acápites anteriores, pero vale la pena resaltar aquí el esfuerzo en la atención y formación de niños y niñas vinculados tempranamente a la actividad laboral, buscando también oportunidades para sus padres. Es así como a través del programa "Cero tolerancia con el maltrato, la mendicidad y la explotación laboral infantil", se logró prevenir la explotación laboral de 164.704 niños y niñas (155% de la meta) y la atención de 10.810 niños y niñas explotados laboralmente (170% de la meta). Aún es importante el número de niños y niñas que padecen esta situación, y la mayor dificultad a superar es la vinculación productiva de los padres y las madres, pues siempre pesan mucho la falta de servicios que atiendan a los chicos y el costo de oportunidad de privarse de los precarios ingresos que perciben.

La prevalencia de los derechos de los niños y las niñas sobre los derechos de los demás, tal como lo establece la Constitución Nacional, es un mandato que debe ser asumido por las autoridades y la sociedad en su conjunto, pues es la mejor inversión social para construir una sociedad con mayores y mejores oportunidades en el presente y futuro. Muchos programas intersectoriales, en especial en educación, salud, alimentación y nutrición, han significado una contribución importante a este mandato constitucional. Es el caso de "Salud al colegio" y "Educación para la sexualidad," que son programas conjuntos de las secretarías de Educación y Salud para desarrollar integralmente acciones que ayuden a mejorar la salud y calidad de vida de los escolares a través de la seguridad alimentaria y nutricional, de la salud oral y del acceso a los servicios de salud. Igualmente se trabajó en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas y la formación en salud sexual y reproductiva, en lo cual es necesario idear estrategias que interpelen más a los jóvenes, pues las coberturas actuales son muy bajas y los resultados aún son insatisfactorios.

En suma, la especial atención que el Plan de desarrollo otorgó a las poblaciones cuyos derechos han sido vulnerados, implicó diseñar en forma integral alternativas de inclusión social, familiar y productiva y ampliar las oportunidades para estas poblaciones. El avance en el restablecimiento de los derechos se centró en la inclusión social de las poblaciones en debilidad manifiesta, avanzando en políticas de inclusión productiva para ganar autonomía en el ejercicio de sus derechos. Las coberturas de atención se ampliaron y los programas se cualificaron y diversificaron. Así lo reconoce el informe de desarrollo humano para Bogotá (2007), refiriéndose a los resultados del Plan de desarrollo:

> *Preservando un desarrollo equilibrado y sostenible entre lo social y lo económico, se amplió la cobertura educativa con gratuidad y se redujeron tarifas de servicios para mejorar el ingreso. Para avanzar en la inclusión social se definió el plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género. Se crearon o fortalecieron programas para poblaciones en situación de desplazamiento, en procesos de desmovilización y reincorporación a la vida civil, o en condiciones de especial vulnerabilidad. Fueron varias las acciones y cuantiosos los recursos para favorecer la igualdad de oportunidades y desarrollar capacidades en las personas, mediante la generación de empleo digno y la producción y apropiación colectiva de la riqueza*[203].

Sin embargo, hay que advertir que los logros en materia de inclusión solo serán sostenibles si se logra que las personas en proceso de inclusión tengan alternativas reales de empleo o de generación de ingresos. Por eso, en la reforma administrativa del Distrito, aprobada en noviembre de 2006 y puesta en ejecución en enero de 2007, se creó la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico con la misión de liderar y fortalecer las estrategias para democratizar las oportunidades económicas, como la formación y capacitación para el trabajo, el apoyo a las micro y pequeñas empresas, el fomento a las iniciativas de emprendimiento, facilitar el acceso al crédito para el desarrollo productivo, mejorar la competitividad de la ciudad y fortalecer la integración social y territorial. Las distintas estrategias socioeconómicas que se adelantaron en la ciudad, como se verá en el capítulo siguiente, coadyuvaron a la reducción de la pobreza y a gestar un círculo virtuoso con la dinámica económica de la ciudad. Estas estrategias deben diversificarse más e involucrar en forma decidida al sector privado para ampliar las oportunidades de inclusión productiva de importantes sectores de población y para lograr mantener una dinámica económica que propicie una reducción de las profundas inequidades que aún persisten.

---

[203] PNUD (2007). Óp. cit., p. 6.

Capítulo IV. El derecho al trabajo y a la inclusión productiva: una condición de sostenibilidad y autonomía en el ejercicio de los derechos

El compromiso con el restablecimiento y la garantía de los derechos fundamentales, además de políticas de inclusión social, demanda también políticas de inclusión productiva para construir autonomía en el ejercicio de los derechos y dar así sostenibilidad a los logros sociales.

Una de las grandes falencias cuando se trata de combatir la pobreza y la exclusión radica en que la política social suele dejar de lado la incorporación de estrategias explícitas para democratizar las oportunidades económicas, corriendo el riesgo de mantener el divorcio entre lo económico y lo social y, a la vez, dejando que tal política se reduzca a acciones de asistencia, a mantener una dependencia de los servicios sociales sin superar la situación de vulnerabilidad o a ignorar las capacidades de las personas como actores de su propio devenir.

En el compromiso de combatir la pobreza y la exclusión, la integralidad de las políticas, como ya se argumentó, exige que desde su mismo diseño se identifiquen estrategias de formación y capacitación para el trabajo y se fomenten iniciativas que amplíen las oportunidades para la generación de empleo e ingresos, pues de otra manera no será posible superar en forma definitiva tal situación.

Se trata de uno de los retos más complejos dadas las limitaciones del sector público para hacer intervenciones directas, más allá de la inversión pública, y por el carácter indicativo de las políticas para el sector privado, quien es finalmente el actor principal en las decisiones económicas, en las cuales influyen múltiples factores de orden local, nacional e internacional. Sin embargo, las autoridades locales no pueden ignorar el rol de liderazgo y convocatoria para promover estrategias concertadas y generar climas adecuados de inversión. Ese fue el norte que siguió la administración de Bogotá 2004-2007, y sus alcances y limitaciones serán objeto de análisis en este último capítulo.

1. Crecimiento y pobreza: una breve mirada a la presente década

Como se analizó en el capítulo primero, las reformas adelantadas en las tres últimas décadas del siglo pasado en América Latina no dieron los frutos esperados ni en materia de crecimiento ni en materia de inclusión social. El cambio de rumbo que se gestó desde los años noventa y, en especial, en lo corrido de la década actual, ha permitido algo más de estabilidad en la

región, pero se mantienen serias preocupaciones sobre su devenir. Estas preocupaciones son compartidas por la Cepal, en los términos siguientes:

> *Muchas señales apuntan hacia el agotamiento del reciente ciclo de transformaciones del modelo económico y del paradigma liberal que lo justificó. Aún cuando se reconocen sus logros en términos de estabilización financiera, democratización del sistema político y modernización del Estado, cada vez se aceptan menos sus resultados poco positivos en materia de crecimiento, generación de oportunidades de trabajo digno, reducción sustancial de la desigualdad, de la pobreza, y de los arraigados procesos de discriminación de género y otros. Tal como lo sugiere la consigna del reciente foro "Las Américas en una encrucijada", la región pareciera encontrarse, una vez más, en un momento de decisiones cruciales respecto de un nuevo modelo de desarrollo, cuya ecuación pueda plantear de modo más progresista y sostenible la relación entre crecimiento económico, progreso social y democracia*[204].

Estas preocupaciones también son válidas en Colombia. Al inicio de este siglo el país se encontraba en una situación de crisis marcada por el decrecimiento del PIB, el aumento de la pobreza, el mayor desempleo y una reducción de los ingresos reales. La respuesta de la política económica a la crisis de fin de siglo y la lenta recuperación muestran la preferencia por los factores de oferta y el énfasis en las políticas fiscales y monetarias, subestimando el lado de la demanda y las políticas activas de generación de empleo, ingresos y protección de los salarios reales[205].

No obstante la recuperación de la dinámica económica, los resultados hacen evidente que no siempre crecimiento económico y mejora de la calidad de vida van de la mano. En efecto, un análisis sobre las relaciones entre crecimiento y pobreza en el país entre 1996 y 2004[206], empleando la meto-

---

[204] Draibe, S. y Riesco, M. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: Ed. Naciones Unidas, Cepal, p. 8.

[205] Una argumentación más amplia se puede consultar en Corredor, C. (2007a). "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: el caso de Bogotá". En *Revista Javeriana: Economía ¿Cómo vamos? No. 739*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 40-44.

[206] Sarmiento, A.; González, J. I., et ál. (2005). *Crecimiento pro-poor en Colombia: 1996-2004*. Serie Archivos de Economía No. 283. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, pp. 16-18.

dología de *Poverty Equivalent Growth Rate* (PEGR), de Kakwani, Khandker y Son, concluye que el crecimiento en Colombia ha tenido momentos en que los pobres se han beneficiado más que proporcionalmente: entre 1996 y 1997, cuando la brecha de pobreza disminuyó 7.3%, principalmente por mejoras en la distribución, y entre 2002 y 2003, cuando la brecha de pobreza disminuye 7.3% por el efecto combinado de crecimiento y mejoras en la distribución. Igualmente, en el periodo de mayor decrecimiento del PIB, ocurrido entre 1998 y 1999, los pobres se afectaron proporcionalmente menos que los no pobres. En los demás periodos, el crecimiento ha beneficiado menos a los pobres. Los autores concluyen que "El crecimiento y la distribución son objetivos complementarios que pueden lograrse simultáneamente. La lucha contra la pobreza requiere de las dos estrategias identificadas por Bhagwati: i) lograr que el crecimiento económico favorezca a los pobres y mejore la equidad y ii) promover el acceso a los bienes y servicios básicos por medio del gasto público que favorezca a los pobres, lo cual requiere de la primera estrategia para ser sostenible y tener efectos apreciables"[207].

2. Una visión compleja de ciudad

En el nuevo entorno económico y político internacional, signado por la globalización creciente, se ha dado un resurgimiento de las ciudades y las regiones como ejes de desarrollo, centros de producción e intercambio postindustrial y como espacios propicios para la construcción de democracia. Las ciudades en este mundo globalizado tienen mayores responsabilidades con el desarrollo humano integral y deben aprovechar las posibilidades de plantear nuevos enfoques que integren el desarrollo productivo, el de la infraestructura básica y la promoción de la ciencia y la tecnología con estrategias de desarrollo social. La generación de empleo y de oportunidades permanentes de ingresos se constituye para ello en un vínculo privilegiado.

En el actual escenario internacional las ciudades tienen un papel cada vez más importante: su cercanía con la población hace posible un mayor conocimiento de las necesidades y condiciones de vida, aspecto central para la promoción del desarrollo económico y social; existe la posibilidad de llevar a

[207] Ibíd., p. 19.

cabo procesos participativos que contribuyen a construir democracia desde lo local; la globalización abre nuevas posibilidades de alianza y cooperación. Existen, por supuesto, tensiones y restricciones con el entorno nacional e internacional, que en el campo laboral se ponen de manifiesto con particular énfasis.

Bogotá es una ciudad que ha tenido importantes transformaciones, particularmente desde la década de los años noventa con la Constitución de 1991, que le otorgó el carácter de Distrito Capital y fortaleció la autonomía administrativa del Gobierno (Art. 322), así como el Decreto Ley 1421 de 1993 que redefinió la estructura administrativa y fortaleció lo local, redistribuyó competencias entre los poderes del Distrito, fortaleció la transparencia y coadyuvó a unas finanzas sanas y robustas[208].

En los últimos años es un referente para el país y para varias ciudades de otros continentes por su desarrollo urbano, su cultura tributaria, su dinámica económica y, más recientemente, por los logros sociales.

Las distintas administraciones, como es natural, han puesto el énfasis en diversos tópicos en busca del desarrollo de la ciudad, pero en cualquier caso el resultado es un acumulado de saberes y experiencias que han sido canalizadas y afinadas en beneficio de la calidad de vida de quienes la habitan.

Siguiendo la reseña hecha por A. Sarmiento, la administración de Juan Martín Caicedo Ferrer (1991) identificó "[…] tres clases de desarrollo: físico, económico y social" y para cada uno de ellos se definieron estrategias diferentes. La administración de Jaime Castro (1992) se propuso "[…] asegurar el crecimiento armónico e integrado de la ciudad […] crear las condiciones que le permitan a las personas ejecutar los derechos y las libertades que les reconocen la Constitución y la ley, y satisfacer como mínimo sus necesidades básicas". Posteriormente, en la alcaldía de Antanas Mockus, (1995) la preocupación se centró en "[…] ordenar la acción del gobierno para armonizar el progreso individual con la búsqueda del bien común", con prioridad en el manejo de lo público. Durante la administración de Enrique Peñalosa (1998), su compromiso fue "[…] propiciar el desarrollo pleno del potencial humano aplicando siete prioridades: desmarginalización, interacción social, ciudad a escala humana, movilidad, urbanismo y servicios, seguridad y convivencia y eficiencia institucional", con prioridad

---

[208] Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General (2006). Sustentación de motivos que acompañó el proyecto de acuerdo de reforma administrativa al Consejo de Bogotá.

clara en la construcción y mantenimiento de una infraestructura física para el logro del desarrollo. En la segunda administración de Antanas Mockus (2001) su compromiso se concretó en aportar a "[…] una ciudad construida colectivamente, incluyente y justa, amable con los niños y los viejos, donde aprendemos a vivir en paz con nuestra conciencia y con la ley; una ciudad económicamente competitiva en producción de conocimientos y servicios; una ciudad donde lo público es sagrado"[209].

Refiriéndose al periodo de gobierno del alcalde Lucho Garzón, Sarmiento encuentra que en este "Hay una diferencia fundamental con los planes anteriores. El plan actual pone su énfasis en los derechos humanos integrales. Pero ¿qué significa en la vida diaria de la comunidad bogotana de hoy? Se trata de encontrar el desarrollo humano como consecuencia de una armónica interacción entre la modernización económica como causa y motor del aumento de las oportunidades de la gente y un crecimiento de las personas, individual y colectivamente considerado, como causa y motor de un aumento sostenido y sostenible del potencial económico y social de la ciudad"[210].

En efecto, la política seguida en la "Bogotá sin indiferencia" buscó hacer compatibles el crecimiento económico con la mejora en la calidad de vida de los grupos poblacionales más desprotegidos, promoviendo una relación de doble vía entre los dos objetivos, para lo cual se propuso consolidar y aprovechar las fortalezas de la ciudad y el favorable ciclo económico, y enfrentar las debilidades de manera mancomunada con el sector privado, teniendo en consideración las relaciones con la región, la nación y la economía internacional.

Unas breves estadísticas nos permiten acercarnos a las fortalezas y debilidades de la ciudad.

Fortalezas de la ciudad

Las principales FORTALEZAS están referidas a su base productiva, su talento humano, sus finanzas y su capacidad de convocar alianzas estratégicas en torno de intereses comunes.

---

[209] Corredor, C.; Ramírez, C. y Sarmiento, A. (2007). Óp. cit., capítulo III, pp. 124-125.

[210] Ibíd.

Base productiva

Bogotá concentra el 15.3% de la población del país y contribuye con el 25% del PIB nacional, con el 35% del PIB industrial y con el 50% del PIB financiero. También concentra buena parte de los productos financieros del país: 60% del crédito de vivienda, 47% de la cartera de consumo, 42.3% de las cuentas corrientes, 72% de las tarjetas de crédito y 22% del microcrédito[211].

La dinámica económica en Bogotá ha venido en constante mejoría: el crecimiento del PIB en 2006 fue de 7.31%, con especial énfasis en la industria, el comercio y el sector financiero, y en 2007 fue de 7.5%. Este resultado sería fruto del dinamismo de la construcción, de la mayor utilización de la capacidad instalada de las empresas y del alto movimiento de la demanda interna. El crecimiento estimado para la ciudad es mayor al crecimiento proyectado por el DANE en el PIB nacional de 6.96% para 2006 y 7.52% para 2007[212].

La positiva dinámica de la ciudad también se refleja en el PIB per cápita, que pasó de US$3.989 en 2003 a US$4.580 en 2006, crecimiento muy superior al del país, que pasó de US$2.282 a US$2.699 en el mismo periodo[213].

En Bogotá se localiza el 27% de las empresas colombianas. Según la CCB[214], el número de empresas creadas pasó entre 2006 y 2007 (enero-septiembre), de 44.571 a 43.804, si bien estiman que al cierre del año la cifra se elevaría a 54.000. En 2007 el mayor número de empresas creadas se dio en el sector servicios (78.8%), en la industria (13.2%) y en construcción (6.6%). El 98.6% de las empresas creadas fueron microempresas y el 1.2% pequeñas empresas[215]. Mientras en 2006 se crearon 48 grandes empresas,

---

[211] Asobancaria (2008). *Reporte de bancarización a septiembre de 2007*. Bogotá: Vicepresidencia Económica.

[212] Cámara de Comercio de Bogotá (2008a). Tabla de Indicadores I - 2008. Dirección de Estudios e Investigaciones. Disponible en la página web de la CCB.

[213] Ibíd., dólares del año 2000.

[214] Cámara de Comercio de Bogotá (2007c). *Observatorio económico de Bogotá. Dinámica de creación y liquidación de empresas en Bogotá. No. 27*, enero-septiembre 2007. Bogotá: CCB.

[215] La Ley 590 de 2000 de Mipyme, definió el tamaño de las sociedades según número de trabajadores y activos totales así:

- Microempresa: hasta 10 trabajadores y activos totales inferiores a 501 SMMLV.

en 2007 se crearon solo 29. El número de empresas extranjeras creadas aumentó de 110 en 2006 a 133 en 2007, pero 88% fueron microempresas y el 12% pequeñas y medianas. La concentración de activos, como era de esperarse, es enorme en las grandes firmas. El 81.1% de los activos ($4.9 billones) se concentró en las empresas grandes, el 7.1% en las microempresas, el 6.2% en las pequeñas y el 5.5% en las medianas.

Según la CCB, Bogotá participa con 50% del total de las transacciones inmobiliarias del país y en el último año estudiado (junio 2006-mayo 2007), concentró el 30% del total del área aprobada para construcción en el país, destinada principalmente a vivienda.

En cuanto a la posición competitiva de la ciudad, según el *ranking* de América Economía, es notable la mejoría al ocupar en 2007 el puesto 8, mientras en 2003 ocupaba el 16 entre las 42 mejores ciudades para hacer negocios en América Latina[216]. Según esta fuente, son tres los factores que más han incidido en ello: la mejora significativa en seguridad, el desarrollo urbano y las alianzas público-privadas. Además, la solidez en sus finanzas sostenida por cerca de una década, que le ha permitido no solo tener una muy buena calificación de riesgo sino incrementar la inversión pública, especialmente para ampliar la cobertura de servicios básicos como educación, salud, nutrición y agua potable.

En materia de turismo Bogotá se consolida como el primer lugar de atracción de turistas del país, ya que atrajo el 52% del total en el primer semestre de 2007 (293 mil turistas, de un total de 562 mil). La mayor se-

---

- Pequeña empresa: entre 11 y 50 trabajadores; activos totales entre 501 y 5.000 SMMLV.
- Mediana empresa: entre 51 y 200 trabajadores. Activos entre 5.001 y 15.000 SMMLV.
- Gran empresa: más de 200 trabajadores. Activos superiores a 15.000 SMMLV.

[216] Para establecer el ranking se incluyen 42 ciudades, consideradas como las principales por su tamaño y por su relevancia para actividades empresariales y de inversión. Analiza cinco dimensiones: poder de negocios, ventaja geoestratégica, servicios para los negocios, capital intelectual y servicios para ejecutivos. El *ranking* de las mejores ciudades para hacer negocios en América Latina es elaborado por el departamento de estudios América Economía Intelligence, analiza 50 variables y se complementa con una encuesta aplicada a más de 1.200 ejecutivos de toda la región. El resultado es el Índice de Competitividad Urbana, o ICUR. Ver *Informe Especial Ciudades 2008 América Economía Intelligence*. Sampa Global. Por Daniela González y Rodrigo Díaz.

guridad de la ciudad, su buen desempeño económico, su atractivo cultural, la buena infraestructura hotelera y de servicios y la prestación de servicios especializados, como los servicios médicos, se conjugan en este resultado. La ocupación hotelera pasó de 49% en 2000 a 70% en 2006.

La seguridad es uno de los aspectos que incide en el clima de los negocios. A pesar de que muchas veces la percepción vaya en contra de los hechos, la seguridad ha venido mejorando en forma continua. Internacionalmente ha sido reconocido el caso de Bogotá como uno de excepcional importancia y en las mediciones de competitividad el aumento de la seguridad se considera como una razón explicativa. Al cierre de 2007 la tasa de homicidios fue de 17.7 personas por cada 100 mil habitantes, cuando era de 23.4 en 2003, de 41.5 en 1998 y de 58.8 en 1995. Otros indicadores de seguridad también mejoraron: 20.5% de reducción en el hurto de vehículos y motos, 15.2% de reducción en hurto a establecimientos comerciales y 50% a bancos, durante el primer cuatrimestre de 2007[217].

Igualmente Bogotá-Cundinamarca es la principal región exportadora. Participa con cerca de la cuarta parte de las exportaciones totales, sin incluir petróleo. Durante 2006 el valor de sus exportaciones fue de US$4.237 millones con un crecimiento de 19.7%, y en 2007 de US$5.323 millones con un crecimiento de 25.6%[218]. La tendencia es de crecimiento casi continuo entre 1994 y 2006, comportamiento que se acelera entre 2000 y 2005, pero decae en 2006 (en los tres años anteriores las exportaciones habían crecido a una tasa de 21% en promedio). El principal sector exportador es la industria, con 73% del total. Los factores que explican este comportamiento ascendente de las exportaciones son: buenos precios de las materias primas y de bienes de capital exportados, expansión de la demanda internacional, procesos de integración y preferencias arancelarias a mercados como Estados Unidos, la Unión Europea y la CAN. En 2006 Venezuela fue el principal mercado, con 32% de las exportaciones de la región, seguida por Estados Unidos (17%), Ecuador (14%), Perú (6%) y México (5%).

En materia de importaciones Bogotá-Cundinamarca concentra alrededor del 50% del total de las importaciones del país, seguida por Antioquia y Valle, cada uno con el 12%. En 2006 la región importó US$13.566 mi-

---

[217] Secretaría de Gobierno. Cifras reportadas de manera permanente en los Consejos de Seguridad.

[218] La información sobre sector externo es tomada de Cámara de Comercio de Bogotá (2008a). Óp. cit.

llones, con un crecimiento de 24%, principalmente en maquinaria y equipo (60%) y productos químicos (19.3%). Lo anterior está asociado al crecimiento interno de la economía colombiana, a la revaluación del peso y a la concentración que hay en Bogotá-región de las grandes y medianas empresas. Las importaciones proceden principalmente de Estados Unidos (23%), la Unión Europea (17%) y de Mercosur (9%).

El crecimiento se explica por factores internos y externos. Entre los primeros se encuentra la estabilidad de precios, la caída de la tasa de interés, la continuidad de la política económica y el buen clima para los negocios. Entre los segundos, la evolución positiva de la economía internacional, los altos precios internacionales de las materias primas y el crecimiento de la economía venezolana. Sin embargo, es de advertir que este clima externo se ha visto enrarecido recientemente tanto por la recesión de Estados Unidos como por los problemas políticos con Venezuela, y a nivel interno por el aumento en las tasas de interés para desestimular los altos niveles de endeudamiento, principalmente para consumo.

Puede decirse que además del crecimiento de la economía en su conjunto, algunas acciones de la administración contribuyeron, aunque indirectamente, a este crecimiento. Entre ellas se pueden mencionar el mejoramiento del clima de negocios (reglas de juego claras, finanzas públicas sanas), alta inversión pública, políticas de redistribución hacia los sectores más pobres (subsidios, mayores coberturas en alimentación y nutrición, salud y educación) que contribuyeron a la ampliación de la demanda interna; y la mejora en algunos mercados para los productos de exportación (Venezuela, por ejemplo).

Los avances importantes en el clima de los negocios se relacionan con varios factores: la disponibilidad de recurso humano altamente calificado (Bogotá concentra el 13% del total de profesionales del país), los avances en materia de seguridad, la transformación física de la ciudad, la mejora en los indicadores de pobreza, todos factores que han hecho de la ciudad-región un lugar atractivo para la inversión, el emprendimiento, el turismo y las oportunidades de generación de ingresos. Igualmente importante es la confianza por el buen manejo de las finanzas públicas.

La mayor demanda de bienes de consumo durable (automotores, por ejemplo) se ha beneficiado por la revaluación de la tasa de cambio que abarató los precios de los productos importados –o por lo menos redujo sus niveles de crecimiento–, y las bajas tasas de interés, que en su momento estimularon los mayores consumos a través del uso de las tarjetas de crédito.

En la medida que la revaluación ha permitido la importación de productos (transables) a menores precios, la industria nacional que compite con productos importados ha visto reducido su margen de maniobra para imponer precios altos. Pero, de otro lado, les ha permitido la importación de materia prima más barata, lo cual ha incido en mayor productividad y menor estructura de costos.

La revaluación explica, igualmente, el buen dinamismo del sector comercio, que realiza ventas de bienes de consumo final (no durable). Más allá de las estrategias aplicadas por las grandes superficies para aumentar las ventas (crédito, promociones, etc.), lo que realmente se presenta es una reducción de los precios de los productos nacionales e importados, por lo señalado anteriormente.

Finalmente, junto con medidas tributarias, la revaluación explica los cambios tecnológicos en la industria, lo cual les permite ser más intensivas en capital y menos intensivas en mano de obra, con los consecuentes incrementos en la productividad. Esto implica mayores demandas inducidas en los sectores de materias primas, menores precios unitarios de los productos y reducción de la demanda de mano obra[219].

Estas fortalezas de la ciudad esclarecen el interés de los analistas y urbanistas por conocer sus experiencias y los numerosos reconocimientos que la ciudad ha recibido nacional e internacionalmente en los últimos años[220].

Conocimiento y talento humano

La población económicamente activa representa cerca del 50% de la población total de la ciudad. Bogotá se acerca ya a una cobertura total en educación básica, avanza de manera importante en el nivel medio y concentra el 38.7% de las instituciones de educación superior del país. Acoge el

---

[219] El análisis de los efectos de la revaluación en la economía bogotana se puede consultar en Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007a). Plan estratégico enero 2007 – junio 2008. Sector de Desarrollo Económico Industria y Turismo.

[220] Entre los principales reconocimientos se destacan: Ciudad con Corazón (BID y Naciones Unidas, 2004) por logros en lo social; Ciudad de Paz (Unesco, 2004); Ciudad Digital (Asociación Latinoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones, 2004); Premio a la alta gerencia (Presidencia de la República, 2005), por atención al ciudadano; León de Oro de San Marco (Venecia, 2006); Capital Mundial del Libro (2007); Capital Iberoamericana de Cultura (2007); Premio Fundación Éxito (2007) otorgado a "Bogotá sin hambre".

44.3% de los programas de maestría del país así como el 45% de los programas de doctorado, ofrecidos en siete universidades de la ciudad. A su vez, el 40% de los grupos de investigación reconocidos y el 49% de las revistas científicas se concentran en Bogotá. La ciudad reúne el 46% de los centros de desarrollo tecnológico creados en Colombia entre 1990 y 2004, y el 29% de las incubadoras de base tecnológica[221].

En 2006 había 37.3 usuarios de internet por cada 100 habitantes, número superior al registrado en ciudades como Sao Paulo, Curitiba, Belo Horizonte y Porto Alegre, pero menos que en Santiago de Chile[222].

Finanzas públicas y cultura tributaria

La solidez de las finanzas públicas[223] es un patrimonio de la ciudad que se ha venido construyendo y sosteniendo, al punto de mantener la calificación triple A para nivel de riesgo de deuda pública desde 2002.

La cultura tributaria, derivada en buena medida de la confianza en la administración pública, le ha permitido a la ciudad aumentar de manera importante sus recursos propios y así poder financiar las innumerables demandas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Entre 2003 y 2007 el incremento real de los ingresos tributarios fue de 25% y se superó la meta proyectada de recaudo de $10.7 billones para el cuatrienio, logrando un recaudo efectivo de $11.3 billones. Es de destacar el número de contribuyentes que pagó oportunamente sus obligaciones tributarias, que aumentó en 21% en el mismo periodo. Igualmente importantes fueron los programas de antievasión y gestión de cobro, que le permitieron a la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH– reducir la evasión en impuesto predial del 20.3% en 2003 a 11.3% en 2007, así como en el impuesto de vehículos del 15.5% al 8%, y en el de industria y comercio del 18.4% al 13.5%, en el mismo periodo.

---

[221] Alcaldía Mayor de Bogotá - Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007a). Óp. cit.

[222] Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007c). *Bogotá Plataforma de comercio internacional de servicios. Lineamientos de política*, p. 39.

[223] Datos tomados de Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda (2007). Informe de gestión. "Bogotá sin indiferencia 2004-2007".

Estos positivos resultados fueron determinantes para lograr la financiación del Plan de desarrollo por un monto total de $21.9 billones (ingresos corrientes + transferencias + recursos de capital) con una importante inversión directa en el cuatrienio, que pasó de $2.7 billones en 2003 a $5.1 billones en 2007, lo que significó un crecimiento de 88%. Un valor agregado en materia de recursos es que la mayor parte se destinó a inversión (78%), 10% de los ingresos corrientes a pagar el servicio de la deuda y solo el 13% se destinó a funcionamiento.

Sin duda este elevado monto de recursos públicos fue una fuente fundamental para la dinámica económica de la ciudad y, en general, para el país, dado el peso que tiene la economía bogotana en el total nacional. La inversión total del Distrito en 2007 representó el 8.8% del PIB de Bogotá y la inversión social un 5.6% del mismo[224].

Alianzas público-privadas

La convocatoria de una "Bogotá sin indiferencia" se fue llenando de contenido con la respuesta del sector privado, de las organizaciones sociales y comunitarias, de las organizaciones no gubernamentales, de las iglesias y de la ciudadanía en general, gracias al reconocimiento del valor ético y estratégico que tienen estas alianzas para el desarrollo y sostenibilidad de las políticas públicas.

Varias de ellas contribuyeron de manera importante a la dinámica de la ciudad, entre las cuales se destacan:

- El Consejo Regional de Competitividad, existente desde 2001, como instancia de concertación público-privada para definir y promover temas regionales desde la perspectiva económica y productiva. En esta instancia se construyó la Agenda Interna de Productividad y Competitividad, que busca contribuir al desarrollo económico y social de la región mediante el fortalecimiento del tejido productivo, el aprovechamiento de las ventajas comparativas y la creación de ventajas competitivas, y para lograr una mayor inserción en el escenario internacional bajo los principios del desarrollo humano equitativo y sostenible.

[224] Ver Secretaría Distrital de Hacienda (2007). *Revista Inversión y Desarrollo de Bogotá D.C. No. 1*. Bogotá: SEC, p. 31.

- El Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá-Cundinamarca para promover las exportaciones agroindustriales de alto valor agregado, que inició actividades en 2006.
- El centro de emprendimiento "Bogotá emprende", mediante alianza entre la Cámara de Comercio de Bogotá y la Alcaldía Mayor, que se ha convertido en referente para la promoción de la iniciativa emprendedora en la ciudad-región y que ofrece servicios de creación, ampliación y consolidación de empresas y genera conocimiento y capacitación para el desarrollo de iniciativas productivas.
- La Corporación para el Desarrollo y la Productividad "Bogotá Región Dinámica", que tuvo su origen en el Consejo Regional de Competitividad como una agencia de desarrollo local para promover la formación de talento humano, la innovación, los procesos asociativos y solidarios, la atracción de inversión nacional y extranjera, y ampliar y diversificar la oferta exportable[225].

En una menor escala, pero no por ello menos importantes, se crearon las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial –ULDE– como instancia de convocatoria y concertación con los empresarios locales; el programa de Empresarios Sin Indiferencia para ofrecer alternativas de inclusión socioeconómica a poblaciones en situación de grave vulnerabilidad, como la población en situación de desplazamiento, reinsertados y jóvenes en alto riesgo; también se crearon las redes de tenderos –Nutriredes– y de productores –Agroredes– en el marco del Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria. En materia de innovación, se conformó la Red de Microempresarios Innovadores, para promover y fomentar el desarrollo tecnológico en sus procesos productivos mediante la identificación de sus problemas tecnológicos y el diseño de planes de mejoramiento y cartera de sus proyectos.

Una iniciativa que apoyó de manera decidida la conformación de alianzas estratégicas fue la creación de la Red Distrital de Cooperación para el Desarrollo, con el fin de coordinar los programas de responsabilidad social empresarial con iniciativas de trabajo e inversión en el Distrito Capital.

---

[225] La creación de esta corporación fue autorizada por el Consejo de Bogotá mediante Acuerdo No. 210 del 30 de mayo de 2006. Los aportes de capital son, por partes iguales, de la Alcaldía Mayor de Bogotá y de la Cámara de Comercio de Bogotá.

Debilidades de la ciudad

Por su parte, las principales DEBILIDADES se refieren a la estructura productiva (pequeñas unidades económicas, poca diversificación de la producción y orientación al mercado interno) y a las dificultades del mercado laboral (en especial por la informalidad y el desplazamiento).

Estructura productiva

Tres de sus características constituyen debilidades para una mayor dinámica económica: i) el tejido empresarial, que al igual que el del país se caracteriza por la prevalencia de las micro y pequeñas empresas; ii) la poca diversificación del aparato productivo, orientado fundamentalmente al sector servicios; y iii) su destino principalmente al mercado interno.

i. Bogotá tiene una estructura empresarial similar a la del resto del país: en el tejido productivo de la ciudad prevalecen las micro y pequeñas empresas con bajos niveles de inversión, bajo perfil tecnológico, poca inclinación a la innovación, enormes dificultades para acceder al sistema financiero y alta tasa de mortalidad. Por su parte, la gran empresa concentra el mayor valor de activos y tiene un impacto notorio sobre la generación de capital.

   De las empresas formalizadas que existen en la ciudad el 85% son microempresas, 11% pequeñas, 2.4% medianas y la gran empresa participa con 1.6% en el número de empresas y con 94% de la inversión que se genera en la ciudad[226].

   Un gran problema es el alto número de unidades empresariales que se liquidan por la conjugación de varios factores: las barreras de acceso al sistema financiero, la competencia desleal, el abaratamiento de las importaciones por la revaluación del peso, la falta de preparación y planeamiento de un plan de negocios, la muy baja innovación y cambio tecnológico, entre otros. A ello también contribuyen las sociedades de papel, sociedades que se crean para conseguir un contrato, realizar una obra (el caso de las actividades inmobiliarias es un ejemplo), o para

[226] Cámara de Comercio de Bogotá (2006a). *Dinámica de la inversión empresarial 2003-2005. Movimiento de sociedades*. Bogotá: Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Noviembre de 2006. Disponible en la página web de la CCB.

participar en una licitación. Más allá del número de sociedades que se liquidan, es conveniente conocer las razones, el tamaño y la importancia sectorial de las mismas.

Según la CCB[227], entre 2006 y 2007 (enero a septiembre), el número de sociedades liquidadas aumentó de 11.782 a 13.917 con $2.7 billones en activos. El 95.6% de las empresas liquidadas fueron microempresas, con el 3.7% del total de activos; el 4.2% fueron pequeñas y medianas, con el 29.4% de los activos; y el 0.2% grandes empresas, con el 66.9% del total de activos. El incremento en liquidaciones se dio principalmente en servicios (85%), la industria manufacturera (11%) y en menor medida en la construcción (3%).

Aunque el número fue mayor en 2007 que en 2006, el valor de los activos comprometidos fue menor, en razón al mayor número de microempresas liquidadas.

Hay que resaltar que las empresas con menos de tres años de vida son las más expuestas a la liquidación. De las empresas liquidadas entre enero de 2006 y septiembre de 2007, el 24% tenía menos de un año y el 30% de dos a tres años. Las que logran sobrepasar los ocho años alcanzan a consolidarse y reducen considerablemente el riesgo de desaparecer.

ii. Otra debilidad es la poca diversificación del aparato productivo centrado fundamentalmente en el sector servicios, lo cual, por paradójico que parezca, constituye una oportunidad por la importancia mundial que ha ganado en los últimos quince años el comercio de servicios y por su capacidad para generar puestos de trabajo. Sin embargo, en Bogotá, este sector se orienta a satisfacer el mercado interno, presenta bajos niveles de productividad y tiene poca tendencia a la internacionalización[228].

En la década de los años noventa el sector servicios tuvo una participación creciente en el PIB de la ciudad, al igual que en el país, alcanzando su máximo en 1999 con un 68.5% del PIB (en el país 50.7%), pero en el quinquenio 1999-2005 esta tendencia se revierte

---

[227] Cámara de Comercio de Bogotá (2007c). Óp. cit.

[228] Un análisis detallado de las características y oportunidades de este sector se puede consultar en Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007c). Óp. cit. Los datos referidos a este sector son tomados de esta publicación.

y en este último año se reduce a 62.9% en Bogotá y a 47.8% en el país. Los subsectores que más aportan son los servicios inmobiliarios y de alquiler de vivienda (27%) y los de intermediación financiera (18%), seguidos de administraciones públicas, transporte, empresas, correo y telecomunicaciones.

La mayor parte de las unidades económicas de este sector son microempresas (87%) con baja tecnología, insuficiente e ineficiente tamaño e inadecuada estructura organizativa.

A pesar de lo anterior, el potencial de este sector en la ciudad puede ser una oportunidad, tal y como lo confirma la inclusión de varios subsectores de servicios en la Agenda interna de productividad y competitividad de Bogotá-Cundinamarca (turismo, salud de alta complejidad, informática y telecomunicaciones y servicios empresariales y profesionales), en el Plan estratégico exportador y en la Agenda regional de ciencia y tecnología[229].

iii. Una dificultad adicional es la orientación del aparato productivo hacia la demanda interna, a pesar de su potencial exportador y a su ubicación estratégica[230]. Si bien Bogotá-Cundinamarca es la región que más participación tiene en las exportaciones del país (Bogotá 10% y Cundinamarca 8%, en 2006), se encuentra muy por debajo de ciudades como Sao Paulo (35%), Belo Horizonte, Porto Alegre y Curitiba, en Brasil, y también de Santiago de Chile[231].

Sus principales destinos se concentran en Estados Unidos (30%) y Venezuela (22%), seguidos de Ecuador (10%), la Unión Europea (6%)

---

229 Las positivas perspectivas del sector de servicios llevaron a escoger a Bogotá como sede del III Congreso Mundial de Servicios y la 1ª Feria de Exposervicios, realizados en junio de 2007. Allí se conformó la Coalición Regional de Exportadores de Servicios, liderada por la CCB.

230 Bogotá tiene el principal aeropuerto del país, con conexión directa a 21 aeropuertos internacionales de otros países; es el principal en movimiento de carga en Sur América y el tercero en flujo de pasajeros. La remodelación que se adelanta actualmente significa un importante desarrollo urbano y una oportunidad para promover las exportaciones y los servicios asociados a ella.

231 Cámara de Comercio de Bogotá (2006b). *Brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina*. Bogotá: CCB.

y Mercosur (1%). Los principales productos exportados son flores (22.6%) y materiales de transporte (12.7%)[232].

El mercado laboral

En materia de desempleo y subempleo, si bien Bogotá registra en los últimos años unos niveles inferiores al país (hasta 2005 el desempleo de Bogotá se situaba por encima del nacional), y ha sido posible mantener una mayor consistencia entre el aumento del crecimiento económico y la reducción en desempleo y subempleo, las cifras son aún preocupantes por los insuficientes puestos generados y por su baja calidad[233].

Bogotá, a diciembre de 2007, tuvo un desempleo de 10.5%, una de las tasas más bajas de las trece principales ciudades (solo Bucaramanga y Cúcuta registraron tasas inferiores), y un 32.4% de subempleo, ocupando el noveno lugar de las trece ciudades, superada por Cúcuta, Ibagué, Pasto y Cali, en su orden[234].

Las poblaciones más afectadas con las restricciones del mercado laboral son los jóvenes y las mujeres. La incorporación de los jóvenes, especialmen-

---

[232] Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007c). Óp. cit., p. 36.

[233] El subempleo es definido así: El subempleo subjetivo se refiere al simple deseo manifestado por el trabajador de mejorar sus ingresos, el número de horas trabajadas o tener una labor más propia de sus personales competencias. El subempleo objetivo comprende a quienes tienen el deseo, pero además han hecho una gestión para materializar su aspiración y están en disposición de efectuar el cambio.
1. Subempleo por insuficiencia de horas: ocupados que desean trabajar más horas ya sea en su empleo principal o secundario y tienen una jornada inferior a 48 horas semanales.
2. Condiciones de empleo inadecuado: a) Por competencias: puede incluir a todas las personas que trabajan y que durante el periodo de referencia desean o buscan cambiar su situación de empleo actual para utilizar mejor sus competencias profesionales y están disponibles para ello. b) Por ingresos: puede incluir todas las personas ocupadas que, durante el periodo de referencia, deseaban o buscaban cambiar su situación actual de empleo, con objeto de mejorar sus ingresos limitados. Ver DANE (2007). *Boletín de prensa, enero 31 de 2007. Gran encuesta integrada de hogares, diciembre de 2006*. Disponible en www.dane.gov.co.

[234] Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2008a). *Informe coyuntural sobre el comportamiento del mercado laboral de Bogotá y la Nación. Enero 2008*. Bogotá: SDDE.

te de las mujeres, al mercado laboral es precaria y existen, además, grupos significativos de población vulnerable –población en desplazamiento, reinsertados, discapacitados, grupos étnicos– cuya inclusión económica es tarea prioritaria de la ciudad.

Los niveles de informalidad de la población ocupada, cercanos al 50% (50.8% en el trimestre abril-junio de 2007), si bien son inferiores al nacional (56.6%)[235], reflejan las limitadas posibilidades de inserción laboral. Es importante señalar que la informalidad no se presenta únicamente en las unidades de menor tamaño (micro y pequeñas empresas), sino también en algunas medianas (en el 35%) y grandes (9%). Igualmente importante es la mayor probabilidad de ocupaciones informales en los rangos de edad temprana (17 a 24 años) y en los de mayor edad (45 años o más): en el primer caso es de 66% y en el segundo de 68%. Esta mayor probabilidad también está asociada a los niveles de formación: las personas con formación básica y secundaria tienen una probabilidad entre el 70% y 88% de vincularse a ocupaciones informales, la cual se reduce para quienes tienen formación superior y avanzada[236].

Evolución de las cifras del mercado de trabajo en Bogotá, 2001-2007

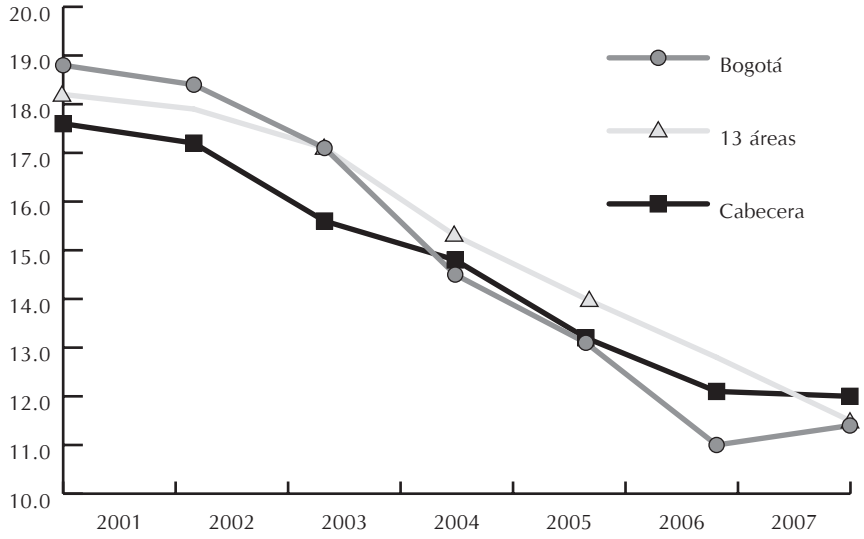
Bogotá participa con el 39% de la población ocupada de las trece áreas metropolitanas y con el 24% de los ocupados en las cabeceras. La tasa de participación durante el periodo cae levemente y se aprecia una dinámica de creación de empleos que se traduce en una mayor tasa de ocupación (aumenta casi 7 puntos en forma continua hasta 2006 y cae en 2007, pero sigue siendo 4 puntos superior a 2001). La tasa de desempleo cae en forma importante, e incluso mantiene su descenso entre 2005 y 2006; en 2007 crece levemente. El subempleo continúa siendo un problema para la tercera parte de la población ocupada de la ciudad, sin que se aprecie una tendencia a la superación del mismo.

---

[235] Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2008b). *Situación del mercado laboral en febrero: baja el desempleo pero persisten elevados niveles de subempleo y de informalidad*. Abril de 2008. Disponible en http://www.desarrolloeconomico.gov.co/documentos/produccion/Mercado%20Laboral%20Febrero%20-%20Abril%2008.pdf

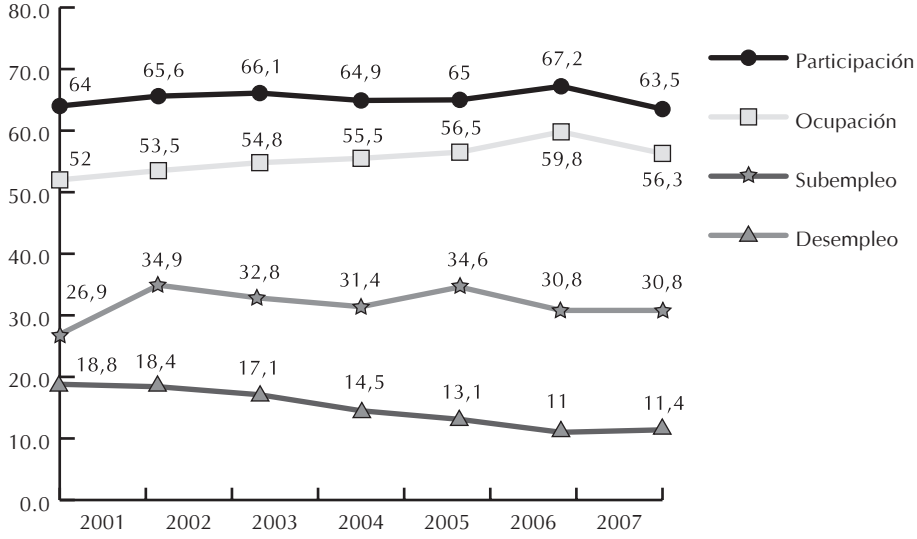
[236] DNP (2007). "Informalidad salida y exclusión", citado en SDDE (2008b). Óp. cit.

Gráfico 4. Bogotá. Tasas de Participación, Ocupación, Desempleo y Subempleo. 2001-2007



Fuente: Dane, encuestas de hogars. Promedio trimestral mayo-julio de cada año.

Gráfico 5. Tasas de desempleo 2001-2007



Fuente: Dane, encuestas de hogares. Trimestre mayo a julio de cada año.

Si se compara el comportamiento de Bogotá en lo corrido de esta década con el de las trece áreas metropolitanas y con el del conjunto de la zona urbana, siempre tomando como referencia el trimestre mayo-julio de cada año, se puede apreciar el mejor desempeño de la ciudad en materia de indicadores laborales. La tasa de desempleo se redujo de 18.8% en 2001 a 11.4% en 2007, con un descenso particularmente importante entre 2003 (17.1%) y 2006 (11.0%). En las trece áreas el descenso fue menor (de 18.2% a 12.8% hasta 2006). En las cabeceras pasa de 17.6% a 12.1%, en los mismos años.

El crecimiento económico, que en Bogotá ha sido elevado a partir de 2003, aunque ha contribuido a la creación de nuevos empleos no ha sido suficiente para compensar el alto nivel de desempleo con el que empezó la década. Tasas de crecimiento del PIB superiores al 4% como las que muestra la ciudad desde 2003, y que llegan a 6.88% en 2006 y a 7.5% en 2007, no bastan para garantizar un empleo formal a la población. Esto se relaciona con cuáles han sido los sectores de crecimiento más dinámico, y si estos son o no creadores de empleo, pero también pone de presente el alto componente estructural del desempleo de la ciudad.

De este comportamiento del mercado laboral en lo corrido de la década en la ciudad, es importante llamar la atención sobre tres aspectos:

1. Durante la presente década, la tasa de participación crece entre 2001 y la mitad de 2003 y cae de manera permanente desde entonces. Varios factores pudieron incidir en ese comportamiento: la tasa general de participación –TGP– venía creciendo como respuesta de los hogares a la crisis económica de 1999, que obligó al ingreso de muchas personas al mercado laboral. A partir de 2003 la situación económica mejora y es posible que muchos "trabajadores adicionales" se hayan retirado de la fuerza laboral por no encontrar sitio en el mercado, o por la mejora en los ingresos que permitió prescindir de trabajadores "secundarios", y también por las políticas de retención escolar que posiblemente contribuyeron en esta reducción.

2. La tasa de ocupación –TO–, si bien crece en forma continua hasta el 2005, cae en 2006 y 2007, precisamente cuando el crecimiento económico está en auge. Algunos análisis, entre ellos los del propio DANE, han esbozado la hipótesis de crecimiento sin empleo, fenómeno que se ha presentado en otros países. Un punto a favor de esa hipótesis es la posible existencia de un cambio tecnológico fuerte al interior de las fir-

mas, que habría hecho los procesos más intensivos en capital. Hay que decir que la revaluación del último año así como los incentivos tributarios existentes propician una recomposición técnica de las empresas. Este parecería, por lo menos, ser el caso de la industria manufacturera, en la cual, pese al alto crecimiento en el primer trimestre, se generaron muy pocos empleos.

3. El subempleo subjetivo no reporta un comportamiento definido. En la presente década se manifiesta una tendencia creciente hasta el tercer trimestre de 2003, con una tendencia a la baja hasta el 2005 y un comportamiento irregular en los tres últimos años. Estudios realizados por la Secretaría de Desarrollo Económico señalan que el subempleo no parece tener una relación directa con la TGP ni con la TO, aunque muestra una mayor relación con la oferta (TGP) que con la demanda (TO), lo que sugiere que quienes ofrecen su trabajo están dispuestos a emplearse en condiciones inferiores a las "normales", con tal de tener alguna ocupación. Por eso están dispuestos a aceptar ingresos inferiores a los que consideran adecuados (subempleo por ingresos)[237].

Informalidad y microempresas

La distinción entre microempresas y sector informal no es siempre nítida. El DANE clasifica como trabajador informal a quien es asalariado o patrono de microempresa (menos de 10 trabajadores), trabajador por cuenta propia no profesional ni técnico, trabajador del servicio doméstico o ayudante familiar sin remuneración.

- La informalidad es una característica del mercado laboral de la ciudad. Se estima que más del 50% del empleo en Bogotá es informal.
- En 2005, el 87% de los establecimientos informales tenía menos de cinco trabajadores y el 93% de los formales tenía once y más.
- En el segundo trimestre de 2006, según el informe de coyuntura regional de Bogotá-Cundinamarca del Banco de la República, con base en datos del DANE, la informalidad alcanzaba el 55% de la fuerza laboral

[237] Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007b). *El mercado de trabajo en Bogotá. Aportes para la reflexión y formulación de lineamientos de políticas de empleo*. Cuadernillo No. 3, octubre. Bogotá: Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

de Bogotá y estaba concentrada en las ramas de comercio (69%), construcción (77%), transporte (55%) e industria manufacturera (49%).

En las empresas la informalidad implica baja productividad, poca incorporación de tecnología y dificultades de inversión. Está asociada con empresas o personas que no cumplen completamente con las normas administrativas, fiscales o laborales, entre otras.

Se ha identificado la necesidad de diseñar políticas diferenciales según el tamaño de las unidades económicas: las que tienen entre seis y diez trabajadores requieren mejorar acceso a mercados, recursos financieros, capacitación y redes de cooperación con grandes empresas. Las de dos a cinco trabajadores, políticas para elevar la productividad, el acceso a recursos de inversión, información sobre oportunidades de mercado y reorientación productiva. Las de una persona están principalmente dedicadas a las ventas ambulantes.

3. Políticas y estrategias para dinamizar la economía de la ciudad

El Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión, 2004-2008", se propuso el reto de combatir la pobreza, teniendo como uno de sus componentes la inclusión productiva mediante la democratización de las oportunidades económicas, con especial énfasis en las poblaciones vulnerables. Aunque ninguna unidad territorial cuenta con las herramientas monetarias, fiscales y cambiarias para hacer política económica, lo que le impone restricciones derivadas del nivel central, no es menos cierto que el liderazgo de los gobiernos locales puede coadyuvar a una mejor dinámica económica y a reducir las profundas situaciones de inequidad, cuidando siempre el buen manejo de las finanzas, uno de los activos más importantes de la ciudad.

Manuel Castells propone una mirada en la que las ciudades "[…] son claves tanto como productoras de procesos de generación de riqueza […] como de la capacidad social de corregir los efectos desintegradores y destructores de una economía de redes sin ninguna referencia a valores sociales más amplios, más colectivos o no medibles en el mercado". En este contexto, "[…] las ciudades son, empíricamente, los medios de innovación tecnológica y empresarial más importantes […] porque a través de la sinergia que

generan, de las redes de empresas, de innovaciones, de capital, atraen […] la capacidad de innovación, es decir, talento, personas con conocimiento e ideas y capital"[238].

Las políticas económicas adelantadas en la administración de Bogotá 2004-2007 tuvieron siempre presente la preocupación por el conocimiento, la promoción de ideas y el acceso al capital. Para el desarrollo del CONOCIMIENTO, como ya se analizó, la educación ocupó un lugar central en la agenda del Distrito, así como los distintos programas orientados a la educación no formal y a la capacitación para el trabajo. En cuanto a las IDEAS**,** la promoción y apoyo a las iniciativas de emprendimiento fueron estratégicas para la creación, consolidación y ampliación de empresas, con énfasis en las pequeñas y medianas. La ciudad ya cuenta con el programa "Bogotá emprende", iniciativa adelantada por la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá, que se adelanta en el marco de Bogotá-región. Igualmente, los esfuerzos en innovación a través de una alianza estratégica con Maloka. La ciudad ha buscado, así mismo, atraer CAPITAL de inversión y para ello creó, mediante acuerdo del Concejo de la ciudad, la Corporación Mixta Bogotá Región Dinámica, que como agencia de desarrollo local une los esfuerzos privados, (Cámara de Comercio de Bogotá) y públicos (Alcaldía Mayor) para buscar el flujo de capital que la ciudad requiere para su desarrollo. No menos importantes han sido los esfuerzos por lograr que los micro y pequeños empresarios puedan acceder a los recursos de capital necesarios para emprender y desarrollar su iniciativa de negocios. Las líneas de crédito de la Secretaría de Hacienda y el reciente diseño de una canasta de servicios financieros que contribuya al acceso a la financiación de la población hoy excluida del sistema, son iniciativas concretas que apuntan en esa dirección.

En lo ECONÓMICO puede decirse que la ciudad optó por utilizar los canales directos e indirectos señalados por Bhagwati[239]. Los directos, con la importante inversión pública dirigida a restablecer y garantizar los derechos en educación, salud, alimentación y nutrición que, como ya se señaló, cons-

---

[238] Castells, M. (2001). "La ciudad de la nueva economía". En *Papeles de población, enero-marzo, número 27*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 207-221.

[239] Bhagwati, J. (1988). "Poverty and Public Policy". En: *World Development*, vol. 16, No. 5, pp. 539-555, Gran Bretaña. Los canales directos se refieren a decisiones públicas para alcanzar unos resultados y los indirectos a políticas más de orden indicativo.

tituyen el mínimo vital para alcanzar progresivamente la inclusión social, en tanto afectan directamente la calidad de vida de las personas. Y los indirectos, con el diseño y ejecución de políticas y programas para promover el crecimiento, establecer alianzas público-privadas para adelantar iniciativas económicas, acuerdos regionales, ampliar las oportunidades de empleo y generación de ingresos y así aportar a la dinámica económica.

Desde la misma concepción del Plan de desarrollo, la "generación de riqueza colectiva" se estableció como una política general: "El desarrollo económico permitirá avanzar progresivamente hacia una sociedad más equitativa, con más y mejores oportunidades para todos y todas, a partir del crecimiento, calificación y reorientación de las actividades productivas. Las políticas económicas serán producto de la concertación entre el sector privado, el tercer sector y la nación, en un contexto internacional"[240]. Igual lugar ocupó la "generación de empleo e ingresos" como un imperativo en la lucha contra la pobreza y la exclusión, en la cual se trazaron claras orientaciones al señalar que esta política "[…] será desarrollada en una perspectiva de solución sostenible que lleve a transformar las acciones urgentes, como la lucha contra el hambre, en soluciones de largo plazo. Se basa en la utilización del potencial de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional; en la promoción de la demanda de bienes y servicios de consumo masivo, y en el fortalecimiento de la economía social, de la micro, la pequeña y la mediana empresa. El aumento de la cobertura y la permanencia de la población joven en el sistema educativo son elementos esenciales de esta política. Se aprovecharán las oportunidades de inserción creativa en la economía internacional y se potenciará la estructura productiva local y regional mediante la innovación tecnológica y la mejora de la competitividad y la calidad del aparato productivo"[241].

A su vez, en el Eje social se estableció como una de sus políticas la vinculación productiva, para potenciar el talento humano y promover las formas asociativas de trabajo (art. 7, numeral 6) y el programa de "Capacidades y oportunidades para la generación de ingresos y empleo", orientado a generar oportunidades especialmente para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad a través de la inversión pública y de las alianzas con

---

[240] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., art. 4, numeral 12.

[241] Concejo de Bogotá. Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Óp. cit., art. 4, numeral 13.

el sector privado, con énfasis en la formalización del trabajo y de las actividades económicas (art. 9, numeral 7). A su turno, en el Eje urbano regional, se definió la política de "Coo-petitividad y competitividad" con el fin de promover procesos colectivos que generen valor agregado y democraticen las oportunidades económicas (art. 12, numeral 3).

Estas políticas se trazaron en el marco de la ciudad-región para promover la integración económica y propiciar el crecimiento, la equidad y el desarrollo sostenible (art. 12, numeral 2), para lo cual, en particular, se definieron los programas "Región integrada para el desarrollo" y "Bogotá productiva" (art. 14 numerales, 4 y 5). El primero con el fin de desconcentrar el desarrollo y avanzar en la articulación de redes de ciudades y municipios a través de agendas comunes con los departamentos de la región central y del país al igual que participar en redes de ciudades regionales y mundiales. El segundo, para generar competencias acordes con la globalización y propiciar un entorno productivo con igualdad de oportunidades, promoción del talento humano y fomento a la innovación.

Estos mandatos se desplegaron en estrategias concretas en los tres ejes del Plan de desarrollo, procurando tener presentes las implicaciones sociales de las decisiones económicas y las implicaciones económicas de las decisiones en política social.

Esta orientación permitió abordar la ciudad como un todo complejo, heterogéneo y con muchas potencialidades y restricciones que constituyen el contexto para construir el "derecho a la ciudad".

El desarrollo de estas políticas se concretó en tres estrategias centrales, que serán examinadas a continuación:

1. Productividad y competitividad.
2. Democratización de las oportunidades económicas.
3. Consolidación de la institucionalidad económica[242].

---

[242] Hasta diciembre de 2006 los programas correspondientes a las dos primeras estrategias se adelantaban por distintas instituciones, en especial por la Secretaría Distrital de Planeación –SDP– y la Secretaría Distrital de Hacienda –SDH–. A partir de enero de 2007, con la creación de la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico como cabeza del Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo, se articularon estos programas, se iniciaron otros y se redefinieron funciones entre las entidades adscritas y vinculadas. Lo que se presenta en este apartado fue desarrollado durante 2007 y se consignó en el plan estratégico del sector, plan ya citado.

Productividad y competitividad

Las importantes características de la economía bogotana y sus enormes potencialidades son un terreno abonado para promover un sistema de desarrollo productivo local mediante espacios de concertación de actores públicos y privados que permitan desconcentrar el desarrollo, redefinir el perfil del aparato productivo, promover la inserción en los mercados regionales e internacionales y consolidar la ciudad-región, lo cual pasa por la identificación de sectores estratégicos, la priorización de apuestas productivas y la identificación de la infraestructura necesaria.

La concertación de acciones ha sido fundamental para darle sostenibilidad a los resultados económicos y, en particular, para promover la productividad y competitividad, y de esta forma garantizar un buen ritmo de inversión, atraer nuevos capitales y generar empleo. Varias iniciativas que ya estaban en marcha cobraron mayor dinamismo, tales como la Mesa Regional de Planificación Bogotá-Cundinamarca, que define y formula las directrices del plan estratégico regional de manejo del territorio, y el Consejo Regional de Competitividad, que trabaja por la consolidación de las empresas, la promoción de las exportaciones y de la inversión con énfasis en agroindustria y servicios, sectores intensivos en mano de obra y para los cuales se tienen unas expectativas favorables. En este consejo se construyó la Agenda Interna de Bogotá-Cundinamarca, en la que se identificaron 71 proyectos en sectores promisorios como agroindustria, industria y servicios, y se priorizaron cinco apuestas productivas (plásticos, lácteos y derivados, vestuario y accesorios, cosméticos y turismo).

Particular mención merece el Megaproyecto Agroindustrial de Bogotá y Cundinamarca[243] como una estrategia claramente orientada a promover la productividad y la competitividad así como para democratizar las oportunidades económicas. Su propósito es identificar mercados externos para frutas, hortalizas y tubérculos en Estados Unidos, la Unión Europea y el Caribe así como también en el mercado nacional y lograr posicionar a la región como exportadora de frutas, hortalizas, hierbas aromáticas frescas y procesadas para mercados orgánicos, étnicos y exóticos. La meta fijada es pasar de

[243] En esta iniciativa participan distintas entidades: Cámara de Comercio de Bogotá, Alcaldía Mayor de Bogotá, Gobernación de Cundinamarca, Ministerio de Agricultura, SENA, Carce (Comité Asesor Regional de Comercio Exterior de Bogotá y Cundinamarca), Proexport y SAC.

US$50 millones exportados en 2004 a US$1.500 millones en 2015, crear 132 mil empleos agrícolas, 5.000 manufactureros y 30.000 en servicios[244].

Con el fin de promover en forma decidida la inversión, se constituyó la Corporación Bogotá Región Dinámica. Cuatro son sus objetivos principales: i) poner a Bogotá en el mapa de la inversión extranjera; ii) apoyar a las firmas que tienen previstas inversiones en Bogotá; iii) promover la permanencia y ampliación de las inversiones que ya están en la ciudad; y iv) coadyuvar a la consolidación y conocimiento del clima de negocios de la ciudad. Los sectores promisorios identificados son los de servicios para exportación; bienes de alto valor agregado, como equipos médicos, electrónicos, de telecomunicaciones y agroindustria para la exportación. Desde entonces, el énfasis se le dio al programa "Invest in Bogotá" con el objetivo de promover la inversión nacional y extranjera en la ciudad-región, diversificar la estructura productiva, fomentar actividades económicas con alto valor agregado y contribuir a la generación de empleo.

Estas diversas iniciativas buscan promover las oportunidades de inversión a la par de consolidar y ampliar la red empresarial mediante políticas de innovación, desarrollo tecnológico, ampliación y diversificación de mercados, de tal forma que se mejore la competitividad, se aporte al crecimiento y a la generación de empleo e ingresos. Especial atención requieren las micro y pequeñas unidades económicas, pues el tejido productivo de la ciudad se caracteriza por su alta participación y tienen una enorme aversión al riesgo, a la innovación y al cambio tecnológico. De ahí que sean las que presentan mayor riesgo de liquidación.

En esa dirección se definieron cinco líneas de acción[245]: i) fomentar la ciencia, la tecnología y la innovación[246]; ii) fomentar la creación de em-

---

[244] Para ello se adelantó un estudio de prefactibilidad realizado en el primer semestre de 2005 por ECA Internacional, financiado por la CAF (80%) y la CCB (20%).

[245] Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007a). Óp. cit. En cuanto a resultados, se puede consultar Alcaldía Mayor de Bogotá – Sector de Desarrollo Económico (2007). *Informe de gestión*. Bogotá.

[246] Desde 2007 la ciudad cuenta con una Política distrital de ciencia, tecnología e innovación construida en un escenario público-privado y con una asignación presupuestal para 2008 del 0.5% de los recursos de inversión del Distrito Capital. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación (2007). *Política distrital de ciencia, tecnología e innovación*. Bogotá. En asocio con Maloka se creó la Red de Empresarios Innovadores para sensibilizar, diagnos-

presas y las nuevas oportunidades de negocios; iii) promover y fomentar las micro y pequeñas empresas; iv) promover, ampliar y mejorar la oferta exportable; y v) pomover la enseñanza de una segunda lengua desde la educación básica.

Democratización de las oportunidades económicas

La democratización de las oportunidades económicas se estableció como una prioridad, dada la necesidad de ampliar las posibilidades de ocupación para la creciente oferta de trabajo en la ciudad, aprovechar mejor las diversas iniciativas económicas locales y vincular productivamente a las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad.

La mayor parte de los programas que buscan la inclusión económica, en especial de las poblaciones en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad, se propone crear formas asociativas de trabajo, las cuales en buena proporción no logran los objetivos buscados en razón de las restricciones derivadas de las características de esta población y de las dificultades para crear negocios. Los bajos niveles de formación, la inexperiencia en materia de gestión, la aversión al riesgo, las restricciones para acceder al financiamiento, entre otras, son barreras que es necesario considerar para superarlas y ofrecer otras alternativas diferentes a la asociatividad.

Por ello, en la búsqueda de oportunidades económicas, el empleo, el autoempleo y la creación de unidades productivas son todas alternativas posibles, pues constituyen la fuente de inclusión económica para la mayor parte de la población**,** estimulan la demanda y, en los sectores más pobres, el consumo de bienes salario.

Si bien buena parte de las políticas de generación de empleo está íntimamente relacionada con opciones de política macroeconómica y laboral y la incidencia de la ciudad en su definición es mínima, dentro de las nuevas opciones de desarrollo local las autoridades de este nivel tienen un papel activo que cumplir por su compromiso de velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos y las ciudadanas.

---

ticar y acompañar planes de acción para innovación y mejora productiva en Mipymes, así como con el Fondo para la Innovación y Productividad (SDDE – Colciencias – ACAC) para apalancar con recursos no reembolsables las mejores propuestas.

Es por ello que algunos lineamientos para la política de generación de empleo e ingresos en la ciudad fueron definidos desde el Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia". Entre ellos se destaca la utilización del potencial de la inversión pública para generar empleo y promover la producción local y regional; la promoción de la demanda de bienes y servicios de consumo masivo, articulada con otras políticas de la ciudad como la de seguridad alimentaria; el fortalecimiento de la economía social y de la micro, la pequeña y la mediana empresa así como el aumento de la cobertura y la permanencia de la población joven en la educación formal, buscando ante todo mejorar las capacidades y oportunidades de la población joven y definir políticas encaminadas a potenciar la competitividad de las unidades productivas.

En la definición de lineamientos para generar empleos estables y dignos y contribuir a la inclusión económica de la población, fue crucial la construcción de alianzas estratégicas con el sector privado que permitieron concertar algunas iniciativas en torno de oportunidades para la generación y calificación del empleo y oportunidades para la generación de ingresos, asociadas a la promoción de la inversión, la competitividad y la productividad, a las políticas de educación y formación y a las políticas activas de empleo.

Las políticas para promover la generación de empleo contribuyen también a mejorar el subempleo. Si bien son pocas las medidas que una unidad territorial, en este caso la administración distrital, puede tomar para mejorar el subempleo, hay algunas acciones que pueden mejorar la situación del trabajador relacionadas con mejoras en la intermediación laboral dado que facilitan la conexión entre la oferta y la demanda, o acciones preventivas de orientación profesional para los jóvenes en proceso de formación, que permiten conocer cuáles son las ocupaciones y expectativas en el mercado laboral.

En una estrategia de democratización de las oportunidades económicas es necesario diseñar un proceso integral, que precise los diferentes eslabones que tracen una ruta de real inclusión productiva. Cinco componentes son de la mayor importancia:

- **Formación, capacitación y habilitación para el trabajo como medio de desarrollo de las capacidades**

  El objetivo es promover el desarrollo humano al igual que la calificación y formación permanentes y pertinentes a la opción elegida, de tal

manera que atiendan a los requerimientos del mercado correspondiente. Se trata del primer eslabón de la cadena para la inclusión productiva, por lo cual la pertinencia y calidad de la formación son definitivas. Las numerosas iniciativas emprendidas no responden a las demandas del mercado de trabajo, o su intensidad horaria no es la apropiada, además de la escasa oferta (por cantidad o costos) para los grupos poblacionales más excluidos. Por ello se hace necesario identificar y diseñar los perfiles ocupacionales que respondan a las nuevas ocupaciones[247]. En ello es fundamental la alianza con los sectores productivos, con los gremios económicos, la academia y los gobiernos locales, de tal forma que se construyan agendas y acciones concertadas[248].

La intermediación laboral es un componente indispensable en el proceso para que la capacitación se traduzca en una vinculación real al mercado de trabajo. La desconcentración territorial de los servicios del SENA es una necesidad, y en lo posible se deben buscar alianzas que permitan prácticas en empresas públicas y privadas, con opción de enganche para las personas con mayor rendimiento. El conocimiento y entrenamiento para responder a una oportunidad de empleo son indispensables, así como el conocimiento de los derechos laborales.

---

[247] La Secretaría Distrital de Desarrollo Económico en Bogotá, en el segundo semestre de 2007, mediante convenio con Maloka y el Foro de Presidentes y con la asesoría de Barcelona Activa, diseñó un proyecto para identificar 200 nuevos perfiles ocupacionales con el fin de responder a los requerimientos del mercado laboral y a los potenciales negocios. Un programa crucial es el del aprendizaje de una segunda lengua, con un programa piloto en inglés. Sobre las nuevas ocupaciones se puede consultar Porta 22, www.barcelonactiva.com.co

[248] En el periodo de gobierno 2004-2007, dentro del programa del Eje social "Capacidades y oportunidades para la generación de empleo e ingresos" se logró la formación de 121 mil personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad en educación básica, competencias para el trabajo, asociatividad y ciudadanía (con un cumplimiento del 77% de la meta), así como la vinculación de 31.155 personas a oportunidades de generación de ingresos, principalmente mujeres cabeza de hogar y jóvenes (cumpliendo el 80.4% de la meta). Igualmente, se adelantó la relocalización de cerca de 4.000 vendedores ambulantes y estacionarios y el fomento a su organización y/o formalización, alcanzando a conformar 50 grupos que cobijan a 675 personas. Un factor que ha coadyuvado a reducir la presión sobre el mercado laboral han sido las estrategias de retención escolar referidas en el capítulo III. Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Sector de Desarrollo Económico (2007). Óp. cit.

- **El autoempleo**

Es otra alternativa importante de generación de ingresos para muchos sectores de la población. Se trata de capacitar y asesorar en el diseño de proyectos productivos que permitan a las familias su autosostenimiento y que les generen pequeños excedentes, teniendo en consideración las condiciones sociales, culturales y las habilidades para el trabajo de las diversas poblaciones. Es el caso de la agricultura urbana, que tiene una dimensión local y comunitaria. Se trata de la producción agropecuaria en espacios urbanos y periurbanos. En el corto plazo contribuye a aliviar la pobreza, y en el mediano y largo plazo puede ser una fuente permanente de ingresos que, además, contribuye a la seguridad alimentaria. El Jardín Botánico José Celestino Mutis lideró esta iniciativa a través del proyecto "Cultivos urbanos", para lo cual realizó distintas investigaciones con el fin de generar tecnologías adecuadas para el desarrollo de cultivos en espacios urbanos como alternativa de producción de alimentos para el autoconsumo. A septiembre 30 de 2007 se habían capacitado 36.210 personas, las cuales participan en los 149 núcleos de formación que se implementaron en las 20 localidades del Distrito Capital[249]. Otra posibilidad es la vivienda productiva para montar pequeños negocios, acordes con su habilidad y experiencia y con conocimiento de la demanda potencial del producto, tanto en calidad como en cantidad.

Una estrategia de largo plazo fue vincular progresivamente la educación media con el mundo del trabajo, ofreciendo alternativas a los jóvenes de los colegios para continuar en la cadena de formación técnica, tecnológica y superior, y así generar oportunidades de inclusión en el sector productivo. En este sentido es importante la experiencia del Distrito a través de la Secretaría de Educación, que en el marco del proyecto "Educación para jóvenes y adultos" emprendió esta estrategia. Cada colegio vinculado ofrece como mínimo dos programas de formación por semestre y los desarrolla por cohorte, de manera que el estudiante logre completar el programa de formación tecnológica[250]. Para ello hay que

---

[249] Ver Alcaldía Mayor de Bogotá – Sector Ambiente (2007). Óp. cit., p. 64.

[250] Entre 2006 y 2007 el programa se desarrolló en nueve colegios, lo cual se facilitó por la infraestructura educativa existente en algunas zonas de Bogotá que

promover alianzas estratégicas que permitan a los jóvenes, al concluir el grado 11, continuar la formación tecnológica o superior, en lo cual ha sido importante el SENA, tanto por la oferta de capacitación como por la asesoría curricular y el otorgamiento del certificado de aptitud profesional al terminar la formación. Esta certificación es crucial para las oportunidades y elección que pueda hacer el estudiante; de tal forma que es una de las tareas por continuar y ampliar, pues en realidad lo que se adelantó en esta materia solo tuvo el alcance de una prueba piloto.

En el propósito de construir alternativas de inclusión socioeconómica para las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, los planes de acciones afirmativas fueron de enorme utilidad, en tanto permitieron adelantar acciones integrales y convocar a los empresarios en torno de acciones concretas. En ello fue un acierto, en la reforma administrativa del Distrito, la transformación del Fondo de Ventas Populares –FVP– en el Instituto para la Economía Social –IPES–, que permitió redefinir sus funciones y centrarse en la inclusión económica de poblaciones específicas, como los vendedores ambulantes y estacionarios, la población en situación de desplazamiento, población reincorporada, jóvenes en alto riesgo y personas en discapacidad.

Dos de sus ejecutorias merecen ser destacadas: por una parte, la estrategia de aprovechamiento económico del espacio público[251] para hacer compatibles el uso adecuado del mismo y las oportunidades de trabajo de los vendedores ambulantes mediante alternativas de reubicación y de ferias temporales, siguiendo un proceso de inclusión socioeconómica que les permita consolidarse en la actividad en condiciones adecuadas o desarrollar iniciativas de generación de ingresos diferentes. Por otra parte, el proyecto "Misión Bogotá", el cual pasó a depender del IPES, que ofrece alternativas especialmente a jóvenes en alto riesgo, de los niveles de Sisben 1 y 2, a través de su vinculación por un año, en el cual, a la par de procesos de formación ciudadana y capacitación para el trabajo, desempeñan valiosas actividades de apoyo en la ciudad

---

ya no tienen mucha demanda y que, con la construcción de nuevos colegios, permitió su utilización para este programa.

251 Mediante Decreto 215 de julio 7 de 2005, se adoptó el Plan maestro de espacio público que traza el marco de las acciones de ordenamiento y desarrollo del mismo para la ciudad.

y obtienen así unos ingresos a la vez que se preparan para la inserción laboral. Dada la magnitud de estos dos problemas es importante no ahorrar esfuerzos en ampliación de cobertura, pues en realidad, a juzgar por los resultados, el diseño de los mismos es adecuado.

- **Emprendimiento**

La estrategia de emprendimiento es uno de los posibles puntos de llegada de los diferentes procesos de formación para continuar con la construcción de una alternativa de inclusión productiva. Su propósito es generar una cultura del emprendimiento, fomentar la creación, consolidación, ampliación y formalización de empresas que aporten conocimiento y valor agregado a la economía y generen empleo e ingreso para la población.

Los procesos de formación, en este caso, deben incluir capacitación en gestión, administración y finanzas, así como la formulación del plan de negocios y la organización técnica y jurídica propia del negocio a emprender. No obstante, aquí no termina el ciclo, pues es necesario contar con dos eslabones adicionales: uno, la búsqueda de mercados; y dos, el financiamiento requerido con un acompañamiento en su ejecución.

En esta cadena de inclusión productiva, con cada uno de sus eslabones, se avanzó en el Distrito a través de varios programas, con acciones incipientes en materia de intermediación de mercados y con resultados no muy halagadores en cuanto al financiamiento de iniciativas provenientes de poblaciones vulnerables.

El más innovador e integral es el programa "Bogotá emprende", el cual se estructura en una serie de estrategias para promover la creación, crecimiento y consolidación de empresas. Se trata de un programa mixto entre la Alcaldía Mayor y la Cámara de Comercio de Bogotá –CCB–, cuyos servicios se orientan a emprendedores que quieren crear empresa, empresas que necesitan crecer (integración a mercados nacionales), empresas que quieren consolidarse (integración a mercados internacionales) y empresas que quieren innovar (tecnologías para diferenciar productos y servicios)[252].

---

[252] El programa "Bogotá emprende" inició actividades en noviembre de 2006 y a julio de 2007 alcanzó una atención de 10.336 personas en sesiones informa-

Especial atención merecen los "programas a la medida", en los cuales se comenzó a trabajar al final de la administración para ofrecer un acompañamiento especial a aquellas personas que, por su situación, no tienen las habilidades y capacidades adecuadas para asimilar el proceso establecido en forma general. La población en situación de desplazamiento o las personas en situación de pobreza con muy bajos niveles de formación requieren de este tipo de acompañamiento especializado.

Otro programa importante fue el que creó las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial –Uldes– como escenarios descentralizados, cuya función principal es la de ser gestoras de los procesos de información y formación para el trabajo, el emprendimiento y el fortalecimiento empresarial[253]. La respuesta de las alcaldías locales fue muy desigual, en buena medida por el desconocimiento de los actores económicos locales y por la falta de recurso humano especializado para asumir estas tareas. Solo se alcanzó a implementar tres Uldes y se dejó el diseño y acuerdo en dos más.

La sensibilización al sector productivo en materia de responsabilidad social permitió el diseño y puesta en ejecución del programa "Empresarios sin indiferencia", que merece especial mención por la vinculación de importantes empresarios privados a la lucha contra la pobreza, mediante oportunidades concretas de capacitación y vinculación de los sectores más desprotegidos al mundo del trabajo. El programa se estructuró con el propósito de conformar empresas asociativas con población vulnerable, con el compromiso de los empresarios de contratarlas mediante procesos de tercerización; a su vez, se orientó a jóvenes en

tivas y 2.693 asesoradas para sus planes de negocios. Mediante el convenio tripartito, firmado a fines de 2007, entre la SDDE, la CCB y Barcelona Activa, se acordó sumar a los servicios ofrecidos los de incubación de empresas, promoción de industrias creativas e innovación.

253 Entre 2006 y 2007 se crearon cuatro Uldes en las localidades de Usaquén, Puente Aranda, Rafael Uribe y Mártires y se gestionaron las de Ciudad Bolívar y Usme. Igualmente, se promovió un convenio con el SENA y la ETB para integrar a los Telecentros servicios locales empresariales y de información para el empleo.

alto riesgo, población en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de familia y población reinsertada[254].

Se trata de acompañar a las empresas asociativas en los procesos de creación, puesta en marcha y fortalecimiento, para que puedan tener éxito en los compromisos adquiridos. El programa diseña procesos de capacitación, asesoría y tutoría durante dos años y busca fuentes de financiamiento para garantizar que las empresas asociativas tengan la capacidad técnica, profesional y financiera, en especial con recursos no reembolsables a través de acuerdos establecidos entre la Alcaldía Mayor y el Fondo Emprender del SENA.

Una de las mayores dificultades de esta iniciativa fue haber condicionado el programa a la asociatividad, dadas las características de estas poblaciones. Una segunda dificultad fue la reducida oferta de capital de riesgo y la imposibilidad de acceder al microcrédito, dados los estrictos e inflexibles requerimientos para su acceso.

Entre las soluciones planteadas se propuso diversificar la oferta de capacitación y formación, no solo orientada a la asociatividad sino también al empleo y el autoempleo y vincular la alternativa de asociatividad a la estrategia de Bogotá Emprende a través de los "programas a la medida".

En materia de financiamiento se trabajó con el SENA para flexibilizar los requisitos del Fondo Emprender, eliminando muchos de ellos que, definitivamente, este tipo de población no puede cumplir. Es el caso del historial crediticio, de las garantías reales, o de un mínimo de ingresos[255].

En cualquier caso de lo que se trata es de generar sinergias entre diferentes estrategias y proyectos de formación, capacitación emprendimiento y desarrollo productivo, evitar la duplicación de esfuerzos humanos, físicos y financieros, garantizar la sostenibilidad de los proyectos y aumentar la eficiencia de la inversión. De ahí la pertinencia de construir

---

[254] Consorcio formado entre las fundaciones Corona, Julio Mario Santo Domingo, Prodensa, Ficitec y Compartir.

[255] Si bien las cinco líneas de crédito de la Secretaría de Hacienda han sido importantes, ellas se ofrecen a través del sistema financiero, con lo cual siguen siendo restrictivas para este tipo de población. Ello explica la propuesta construida desde la Secretaría Distrital de Desarrollo Económico –SDDE– de diseñar una canasta de servicios financieros, como se verá más adelante.

una cadena de articulación que incluya, en los programas de formación y capacitación, un núcleo básico de emprendimiento para articularlo con la estrategia "Bogotá emprende" hasta la formulación del plan de negocios, y vincularlo con el Fondo Emprender, la Banca de Oportunidades u otros programas de microfinanciamiento, siempre que no sean restrictivos para este tipo de población.

Otra alternativa en materia de emprendimiento es la creación de tecnoparques, que buscan potenciar la generación y consolidación de ideas innovadoras y la cultura del emprendimiento mediante la aplicación del conocimiento y las nuevas tecnologías para promover el desarrollo tecnológico, la productividad y la competitividad del país. De hecho el Tecnoparque Colombia, en la ciudad de Cali, trabaja con el apoyo del SENA y de empresas privadas. Sus objetivos son: incentivar la capacidad creativa e innovadora, articular una red entre comunidad, Gobierno, empresas y sector educativo para promover innovación, productividad, competitividad y desarrollo tecnológico, apoyar a los emprendedores en la materialización de sus ideas productivas y promover el acceso equitativo al conocimiento, la información y la tecnología. Un aspecto importante es que articula los proyectos productivos con las incubadoras de empresas y los fondos de inversión y financiamiento. Su fortaleza está en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la microelectrónica, el diseño, la logística, los nuevos materiales y la biotecnología.

La intermediación de mercados es otro de los eslabones de la cadena para la inclusión productiva. El cuello de botella que tienen muchas de las pequeñas unidades económicas es la comercialización de sus productos. Por ello, dentro del proceso es necesario adelantar iniciativas para su participación en ferias, ruedas de negocios y de inversión, así como promover la responsabilidad social pública y privada para que sean incluidas como proveedores de bienes y servicios.

Aunque de manera incipiente, tres iniciativas hicieron posible avanzar en esta dirección: i) el convenio entre el Distrito y Corferias para apoyar la participación de las unidades productivas creadas con apoyo de la administración en esta vitrina de negocios, no solo como expositores sino también como participantes en las ruedas de negocios y las ruedas de inversión; ii) el apoyo del Distrito a organizaciones campesinas para que participen en los mercados campesinos, lo cual permite

mejorar sus ingresos y la oferta así como integrarlos al Plan maestro de abastecimiento y fortalecer el tejido socioeconómico de la economía campesina[256]; iii) la democratización de la contratación pública a través de la regulación e incentivos, a partir las posibilidades que da la Ley de Contratación para facilitar la participación y competencia de las pequeñas unidades económicas[257], así como la formulación de un programa de inclusión en la actividad productiva para la población en situación de pobreza o vulnerabilidad aprovechando las distintas formas organizativas, tales como las comerciales, las solidarias y las organizaciones sin ánimo de lucro.

- **Microfinanciamiento**

Al panorama de pobreza y desigualdad ya señalado, hay que agregar otra fuente de desigualdad entre regiones, países y al interior de los mismos. Los activos financieros están concentrados en muy pocas manos y el sistema financiero se mueve en un círculo perverso, pues facilita el acceso al crédito a los sectores de mayores ingresos y lo restringe para los de menor ingreso.

De hecho, la tasa de bancarización varía fuertemente entre países. Según un estudio de Emerging Markets Economics de 2005[258], mientras en Dinamarca el 99% de la población posee algún tipo de cuenta bancaria (banco, ahorro, postal, seguros) y en Estados Unidos el 90%, en países

---

[256] En esta iniciativa se vincularon cinco localidades de Bogotá, 19 municipios de Cundinamarca, cinco de Boyacá y tres del Tolima. Entre mayo y junio de 2007 se ofrecieron en estos mercados 51.000 toneladas de alimentos, con una venta efectiva del 72%.

[257] En esa dirección, el Alcalde Mayor expidió la Directiva No. 007 de 2007, que fue acogida por varias entidades distritales y algunas alcaldías locales y que siguió afinándose con miras a trascender a un decreto, con lo cual adquiriría carácter obligatorio. A manera de experiencia previa, desde 2006, en el Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, actualmente Secretaría de Integración Social, se establecieron puntos adicionales en las licitaciones de servicios generales para las firmas que propusieran la vinculación de un porcentaje de población en situación de discapacidad. Desde entonces los resultados han sido muy positivos y otras entidades se han sumado a ello.

[258] Ver Organización de las Naciones Unidas (2006). *Construir sectores financieros accesibles a todos*. Informe conjunto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y del Fondo de Equipamiento de las Naciones Unidas.

en desarrollo la proporción es mucho menor: 43% entre la población urbana del Brasil; 21.3% en México; 6.4% en Tanzania. Según el último reporte de Asobancaria, el nivel de bancarización en Colombia es de 36.6% y en Bogotá está cerca al 60%[259].

Los bajos niveles de bancarización, especialmente en los países en desarrollo, han llevado en las últimas décadas al desarrollo de estrategias y tecnologías diferentes que permitan el acceso de los más pobres a los recursos financieros. En la mayoría de los casos no ha sido el sistema financiero tradicional el que ha llevado la delantera, sino nuevas organizaciones creadas para este fin, en alianza muchas veces con actores locales, gubernamentales o no gubernamentales.

El acceso a los servicios financieros de las personas excluidas del sistema bancario implica un esfuerzo de innovación en varios aspectos: en productos, servicios, formas de atención, en la capacidad para diversificar los productos y comprender las necesidades de los clientes, en el seguimiento y acompañamiento permanentes y en la capacidad de gestión. Experiencias internacionales y locales muestran la bondad de estas innovaciones, y todas parten de un reconocimiento simple: los bancos comerciales no se dirigen a los más pobres[260].

El microcrédito es un eslabón más de la cadena de servicios, que va desde la formación y capacitación para el trabajo, pasando por la formulación del plan de negocios hasta llegar al apalancamiento financiero con un acompañamiento técnico que evite la prematura liquidación del negocio. Dada su importancia estratégica, el microcrédito surge entonces como una herramienta de cambio en las tecnologías financieras, principalmente en programas de promoción de pequeños productores o de lucha contra la pobreza. Se ha constituido en un mecanismo de inclusión social y de dinamización de los circuitos económicos locales,

---

259 Asobancaria (2008). Óp. cit., datos a septiembre de 2007.

260 Una de las experiencias más conocidas es la del Grameen Bank o Banco de los Pobres, liderado por Muhammad Yunus, Premio Nobel de Economía 2006. Ver Yunus, M. con la colaboración de Alan Jolis (1997). *El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Edición revisada y actualizada por Lamiya Morshed, 1995. Barcelona: Ed. Paidós. También Barcelona Activa (2007). *Estudio sobre la financiación y el desarrollo de la microempresa*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

de inclusión de la mujer y de grupos de población tradicionalmente excluidos. No es una actividad bancaria como cualquier otra, sino que, como la experiencia lo señala, ha permitido desarrollar el potencial económico y social de la población con actividades de intermediación financieras y sociales, que incluyen la asistencia técnica para la constitución de grupos de productores, el fortalecimiento de las capacidades individuales y colectivas, la construcción de confianza y el mejoramiento de las condiciones de vida de grupos que no tenían fuentes permanentes de ingreso o que tenían dificultades para tener garantías reales.

En Bogotá, debido a las dificultades de las micro, pequeñas y medianas empresas para acceder a los recursos de crédito, desde 2004 la Secretaría Distrital de Hacienda adelantó tres iniciativas de interés. En primer lugar, creó cinco líneas de crédito: Línea Bogotá, Agroindustrial, Microcrédito, Seguridad Alimentaria y Bogotá Emprendedora, de las que se beneficiaron, entre 2004 y 2007, 62 mil micro y pequeños empresarios, con créditos por un total de $482.000 millones a través del sistema financiero. En segundo lugar, se apoyaron 120 emprendedores con más de $300 millones en créditos a través de la Corporación de la Mujer y el Banco del Pueblo. Y, en tercer lugar, se colocaron más de $1.700 millones en crédito, con posibilidad de condonación para apoyar el emprendimiento por oportunidad o innovación, que beneficiaron a 100 unidades productivas a través de convenios con el Fondo Emprender del SENA[261].

A pesar de estos importantes esfuerzos, aún persisten numerosas barreras para el acceso a los servicios financieros por parte de las micro y pequeñas empresas, así como para las iniciativas de emprendimiento y auto-ocupación, en especial iniciativas provenientes de población en mayor pobreza y vulnerabilidad. Por ello, se hizo imperativo ampliar los servicios y flexibilizar los requisitos, ante lo cual en 2007, desde la recién creada Secretaría de Desarrollo Económico –SDDE–, se diseñó una "Canasta Social de Servicios Financieros", dejando los recursos apropiados para su ejecución en el presupuesto de 2008. Se trata de otorgar microcrédito a tasas de interés razonables y capital semilla a población con iniciativas productivas, de los niveles 1 y 2 del Sisben,

[261] Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda (2007). Óp. cit., p. 26.

población con bajos ingresos y pocos activos, sin historial crediticio y dificultades de contar con un codeudor solvente.

Esta canasta forma parte de una estrategia más amplia de bancarización y acceso al microcrédito, la cual además incluye el apoyo a la identificación de los usuarios y facilitar la entrega de productos o servicios de financiamiento, diferenciados por grado de desarrollo empresarial, según se trate de población en situación de mayor pobreza, de emprendedores o de pequeña empresa. Pretende servir de orientador y conector entre quienes demandan financiamiento y la oferta de servicios disponibles, para lo cual es pertinente llevar los servicios financieros a los puntos de contacto entre la población y las entidades del Distrito, como las Uldes, los Telecentros, las Ferias de Servicios al Ciudadano, los Centros de Atención Distrital Especializados –Cades–, así como al Centro de Emprendimiento "Bogotá emprende". Igualmente importante es articular los programas de microcrédito con los de promoción del emprendimiento, apoyo en el otorgamiento de garantías y respaldo a pequeñas y medianas empresas, e integrar estos servicios con otros no financieros, tales como formación y capacitación, innovación, asistencia técnica y apoyo a la comercialización de productos y servicios, promoción en ferias, foros y exposiciones.

Con el fin de atender las especificidades de los distintos sujetos de crédito, la estrategia considera crucial diversificar las formas de garantía, que pueden ir desde la palabra o el aval del grupo solidario, pasando por el requisito de un proyecto viable y rentable, hasta las garantías tradicionales (Fondo Nacional de Garantías, hipotecaria, etc.), según el segmento y la tradición crediticia del usuario. Así mismo, considerar la posibilidad de otorgar segundos y terceros créditos según el desempeño en la ejecución y cumplimiento del primero, lo cual además se convierte en un estímulo.

Hay que advertir que las microfinanzas no se agotan en el microcrédito y, por ello, se debe ofrecer un mayor acceso a los diferentes servicios financieros y no financieros, como adquisición de vivienda, educación, ahorros, seguros, pequeñas inversiones y préstamos de emergencia, entre otros.

Consolidación de la institucionalidad económica

En concordancia con el Objetivo de gestión pública humana y con las políticas (art. 22) y estrategias (art. 23) establecidas en el Plan de desarrollo

para su alcance, el fortalecimiento institucional y la reorganización de la gestión de la administración recibieron una atención permanente y lograron concretarse en la Reforma Administrativa aprobada por Acuerdo No. 257 del 30 de noviembre de 2006 del Concejo de Bogotá, reforma que en la administración anterior el Consejo había negado 11 veces, con lo cual se mantenía desde hacia treinta años la misma organización ya caduca para el grado de desarrollo de la ciudad.

La reforma permitió reorganizar la administración y pasar de 64 entidades dispersas a doce sectores en cuya cabeza hay una Secretaría de Despacho (art. 45), cuyo espíritu es el de ser un ente rector de políticas, antes que un ejecutor de recursos. Con el fin de articular la formulación de políticas y estrategias sectoriales y hacer el seguimiento y evaluación de las mismas, se crearon los Comités Sectoriales de Desarrollo Administrativo (art. 37), así como las Comisiones Intersectoriales (art. 38) para una gestión integral de la ciudad.

En este marco se creó y puso en marcha, desde el 1º de enero de 2007, la **Secretaría Distrital de Desarrollo Económico –SDDE–** como cabeza del Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo (capítulo 5, artículos 74 a 79), el cual tiene como entidades adscritas el Instituto para la Economía Social –IPES– y al Instituto Distrital de Turismo –IDT–, y como entidad vinculada la Corporación Bogotá Región Dinámica. Su misión fue establecida en los siguientes términos: "[…] crear y promover condiciones que conduzcan a incrementar la capacidad de producción de bienes y servicios en Bogotá, de modo que se garantice un soporte material de las actividades económicas y laborales que permitan procesos productivos, de desarrollo de la iniciativa y de inclusión económica que hagan efectivos los derechos de las personas y viables el avance social y material del Distrito Capital y sus poblaciones, en el marco de la dinámica ciudad-región" (art. 74).

El **Instituto para la Economía Social –IPES–** (antiguo Fondo de Ventas Populares), como entidad adscrita, tiene a su cargo el diseño y ejecución de programas para la inclusión económica de poblaciones en situación de vulnerabilidad: personas en situación de desplazamiento, reincorporados, jóvenes en riesgo por violencia, personas con discapacidad y vendedores informales, ambulantes y estacionarios. En el cumplimiento de este propósito, el Instituto otorga "alternativas a través de la formación de capital humano, el acceso al crédito, la inserción en los mercados de bienes y servicios y la reubicación de las actividades comerciales o de servicios".

El **Instituto Distrital de Turismo –IDT–** se creó como entidad adscrita mediante Acuerdo No. 275 del 27 de febrero de 2007, a cargo de la

definición, diseño y ejecución de programas y acciones para la promoción del Distrito Capital como destino turístico.

La **Corporación Bogotá Región Dinámica** es una entidad vinculada de carácter mixto (Alcaldía Mayor y Cámara de Comercio de Bogotá), cuyo propósito es el desarrollo de estrategias que contribuyan a la productividad, competitividad y desarrollo económico sostenible de la ciudad. En la actualidad sus acciones están encaminadas fundamentalmente a la promoción de Bogotá-región como destino de la inversión nacional y extranjera.

La creación y puesta en marcha del Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo es un valioso legado para la ciudad, que se pone a tono con su posición crecientemente protagónica en los entornos regional, nacional y latinoamericano, al contar con una institucionalidad que consolide y amplíe el camino recorrido para hacer de Bogotá un eje regional de desarrollo, que aproveche su potencial económico, social y financiero, y que la guíe hacia la construcción de una ciudad más productiva, más competitiva y más equitativa así como para contribuir al avance y la sostenibilidad de los logros sociales.

La experiencia internacional muestra que las ciudades con instituciones dedicadas a la promoción y el fomento de la inversión y el desarrollo tienen la oportunidad y la responsabilidad de promover una mejora sostenible de las condiciones y la calidad de vida de la población. Este es el reto de la Secretaría de Desarrollo Económico y del sector en su conjunto.

Por ello, su acción se dirigió a sentar las bases para ampliar las oportunidades de inversión y a consolidar la red empresarial de la ciudad, con políticas de inversión, innovación, fortalecimiento y diversificación, que permitan no solo una mejor capacidad productiva frente a los retos de la competitividad sino también un mayor conocimiento, la mejora de los ingresos, la inclusión de sectores importantes de la población en la actividad productiva y el aumento de la equidad en la ciudad.

En 2007 el sector se concentró en cuatro retos: i) la consolidación de la institucionalidad definida para el sector de desarrollo económico; ii) el establecimiento de estrategias de empleo e ingresos y competitividad regional a partir de los avances logrados hasta ahora en materia de política; iii) el desarrollo y consolidación de los avances del Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá; y iv) el fortalecimiento y articulación de las estrategias de democratización de oportunidades económicas, a través de iniciativas de autoempleo y emprendimiento, la conformación de una canasta de servicios financieros para las micro y pequeñas empresas, la promoción de la bancarización y la búsqueda de mercados.

El Sector de Desarrollo Económico, Industria y Turismo construyó y adoptó su plan estratégico para consolidar a Bogotá como una ciudad más productiva, más competitiva y más equitativa. Los criterios transversales que se definieron para orientar las intervenciones fueron: trabajar en los ámbitos urbano y rural, en la perspectiva Bogotá-región, buscar oportunidades bilaterales para Bogotá y la nación, y promover las alianzas público-privadas.

La pertinencia de la creación de la SDDE y del sector fue validada por la encuesta "Bogotá Cómo Vamos", que con corte a junio de 2007, es decir a escasos seis meses de existencia, arrojó que el 24% de los encuestados dijo conocer la Secretaría, y de ellos el 66% expresó tener una imagen favorable de la misma. De esta forma, se dejaron sentadas las bases para una construcción más sólida y diversificada de concertación e interlocución en materia de iniciativas económicas.

4. Una ciudad más incluyente: el círculo virtuoso entre la reducción de la pobreza y el crecimiento económico

Como se ha visto, Bogotá tiene una buena dinámica económica, unas finanzas sanas y sostenibles, y unas políticas públicas orientadas principalmente al restablecimiento y garantía de los derechos fundamentales de las personas, lo cual ha contribuido a una mejora en la calidad de vida en la ciudad y a unas positivas expectativas frente al inmediato futuro.

La administración 2004-2007 es reconocida especialmente por los logros sociales, los cuales son muy significativos en la reducción de la población en situación de pobreza y de pobreza extrema, a lo cual se agrega la valiosa evidencia de los efectos positivos de la inversión social sobre el crecimiento económico.

La experiencia de Bogotá valida el círculo virtuoso entre lo social y lo económico y controvierte una vez más la creencia de que este, por sí mismo, conduce a mejorar los indicadores sociales. Los esfuerzos por lograr una gestión integral de la política social y su cuidadosa relación con las políticas económicas adoptadas, confirman los postulados teórico-conceptuales sobre los beneficios de un enfoque integrado. Como bien lo señala un estudio de la Cepal: "En el plano teórico-conceptual, el enfoque

integrado ganó centralidad en otras matrices analíticas: la inserción productiva como alternativa óptima de diseño de los programas sociales y, por otra parte, el desarrollismo como atributo de ciertos tipos de Estado de bienestar. En torno a un supuesto común de la relación dinámica entre políticas sociales y económicas, confluyen aquí concepciones distintas, desde las que piensan la política social como subordinada a la política económica, hasta otras comprometidas con el desarrollo efectivo y centrado en las personas; desde posiciones que valorizan políticas macroeconómicas que promueven el empleo, el aumento de ingresos y otros resultados positivos, así como las que prefieren programas sociales que incentiven la participación económica de la gente y a la vez generen tasas de retorno positivas a la economía"[262].

El periodo de gobierno de la "Bogotá sin indiferencia" le apostó a remover los factores estructurales que explican la reproducción de la pobreza; en especial, se enfocó hacia el restablecimiento de los derechos constitutivos del mínimo vital, cuya vulneración explica en buena medida la pobreza intergeneracional, y al amparo de la perspectiva de derechos se tomó la decisión política de destinar la mayor parte de recursos a la inversión social, la cual no constituye un gasto sino una inversión que tiene una rentabilidad social de mediano y largo plazo que mejora las capacidades y oportunidades de las personas, acrecienta el talento humano, el capital social, contribuye al crecimiento y aporta al desarrollo con equidad y democracia.

Terminado el periodo de gobierno (2004-2007), en materia de política social se recorrió un camino importante: se logró tener una visión más completa de la situación social de la ciudad y se comenzó a hacer realidad la lucha contra la pobreza y la exclusión. La pobreza y la desigualdad están en el centro del debate de las políticas, no solo de la ciudad sino del país, y hay avances en la nueva forma de gestionar la política social en el marco de la descentralización y la participación, para acercar el gobierno a la ciudadanía y hacerla parte de la solución de sus problemas. El alto grado en el cumplimiento de las metas, trazadas al inicio de la administración, confirma el compromiso de la misma.

El examen legítimo del cumplimiento de los compromisos no puede hacerse con una mirada estrictamente sectorial, pues tal como se establece en el Plan, y en coherencia con él, se trata de problemas multicausales

---

[262] Draibe, S. y Riesco, M. (2006). Óp. cit., p. 12.

que requieren de una intervención integral y simultánea en procura de modificar las condiciones de grupos poblacionales concretos, que habitan territorios específicos. Dentro de esta multicausalidad, el restablecimiento y la garantía de los derechos a la alimentación, la salud, la educación y al trabajo han tenido la prioridad dado su carácter de bienes meritorios, y como tales, constitutivos del mínimo vital para ejercer el derecho a una vida digna.

La pertinencia y alcance de la política social así como de los programas implementados en la ciudad se expresan de manera contundente en las distintas fuentes de cálculo sobre la evolución de la población en situación de pobreza. En Bogotá, según los datos de la Misión de Pobreza del Departamento Nacional de Planeación, en 2003 la población en situación de pobreza por línea de ingreso era de 38.9% y en diciembre de 2006 se redujo a 23.8%. Esto significa una reducción, en tres años, de 15 puntos, lo que equivale a una reducción de 38.8%. Reducción más significativa se registra en materia de pobreza extrema, la cual de 9.1% en 2003 pasó a 3.4% en diciembre de 2006, es decir una baja de 5.7 puntos que equivalen a una disminución de 62.6%. No sobra insistir en que la pobreza extrema o línea de indigencia es totalmente asimilable a una línea de hambre, pues se refiere a la falta de ingreso para adquirir la canasta básica de alimentos con los requerimientos nutricionales. Resultados totalmente consistentes con los logros del programa "Bogotá sin hambre".

Bogotá. Indicadores de pobreza y pobreza extrema. 2003-2006						
Indicador	2003	2004	2005	2006	Diferencia 2003 – 2006	
					Puntos	%
Población bajo la línea de pobreza (%)	38.9	33,7	27.0	23.8	15.1	38.8
Población bajo la línea de indigencia (%)	9.1	6.3	4.2	3.4	5.7	62.6

Fuente: "Estimaciones de pobreza en Colombia 2006". DNP, presentación de la Directora del DNP, marzo 2007.

Si bien la caída de la pobreza ha sido importante a nivel nacional, la reducción total es mucho mayor en Bogotá (38%) que en todo el país (19%), que en el área urbana (22%) o que en las trece ciudades (29%).

Colombia. Población por debajo de la línea de pobreza 2002-2006					
% Pobreza	2002	2003	2004	2005	2006
Total Nacional	55.7	55.1	53.8	50.4	45.1
Total Urbano	50.4	50.6	47.9	43.5	39.1
Total Rural	70.1	67.4	70.0	69.5	62.1
13 ciudades	43.5	44.5	40.7	35.3	30.7
Bogotá	**38.3**	**38.9**	**33.7**	**27.0**	**23.8**

Fuente: DNP. Estimaciones de pobreza en Colombia. Marzo de 2007. Presentación en rueda de prensa.

El peso de Bogotá en población (36% de la población) es lo suficientemente grande como para definir buena parte del comportamiento de las trece ciudades del país. Bogotá explica el 44% de la reducción total de la pobreza en Colombia y el 39% de la reducción en pobreza extrema en el periodo señalado.

Si bien la metodología para el cálculo de la pobreza y la pobreza extrema, adoptada por el DNP, ha dado lugar a una discusión entre expertos y analistas con el Gobierno nacional, lo que se confirma en los distintos estudios de diversas fuentes es la tendencia a la baja de estos indicadores para Bogotá. Tales resultados son motivo de satisfacción para la ciudad y demuestran que la política social no es adjetiva y que si se aúnan esfuerzos y se avanza en estrategias más integrales de intervención en estas poblaciones, los resultados finales no serán nada despreciables.

En Bogotá se generó un círculo virtuoso: la reducción de la pobreza apalancó el crecimiento económico, en la medida en que los sectores más pobres pudieron liberar ingresos tanto por el acceso directo a bienes y servicios tan importantes como alimentación y nutrición, salud y educación, como a percibir transferencias de ingresos a través de subsidios, lo que les permitió disponer de ingresos para otros rubros, con lo cual se estimuló la demanda y con ella el crecimiento. Veamos los principales aportes:

- **"Bogotá sin hambre"**: los recursos destinados a seguridad alimentaria aumentaron de $67 mil millones en 2002 a $206 mil millones en 2007. En total, durante el cuatrienio, se invirtieron $925 mil millones, de los cuales el 93.8% se destinó a nutrición y alimentación y el 3.2% al Sistema de Abastecimiento Alimentario[263]. En nutrición y alimenta-

[263] Para esta parte se sigue de cerca y se toma la información de la publicación

ción, la mayor utilización de recursos se dirigió a alimentación escolar, seguido por comedores comunitarios.

- **Educación**: la inversión en educación pasó de $913 mil millones en 1998 a $1.2 billones en 2003 y $1.7 billones en 2007. En el cuatrienio la inversión en este sector totalizó $5.3 billones. Durante la década, la inversión creció en 7.3%, y entre 2004 y 2007 un 10.1% anual promedio, en términos reales. La mayor parte de la inversión, además de la nómina de docentes (54%), se destinó a construcción, ampliación y dotación de centros educativos (15.5%), a subsidios a la demanda (10.6%), transporte escolar (6.4%) y a calidad y permanencia (4.6%)[264]. En total llegaron a los hogares, durante el cuatrienio, cerca de $500 mil millones por concepto de alimentación y subsidios condicionados a la asistencia escolar.
- **Salud**: la inversión en salud ejecutada por el Distrito se incrementó en la última década a una tasa promedio de 5.3% real anual, incremento que se concentra en los últimos cuatro años, pues entre 1998 y 2003 permaneció casi constante. Entre 2003 y 2007 la inversión pasó de $664 mil millones a $1.0 billón (53% de incremento), con un acumulado en los cuatro años de casi $3.3 billones. Cerca del 78% de los recursos se destinaron al mejoramiento de la calidad y cobertura de la salud[265].
- **Empleo e ingresos**: la inversión en programas de generación de ingresos y empleo pasó de $13.5 mil millones en 1998 a $43 mil millones en 2003 y a $114 mil millones en 2007, ejecutando en el cuatrienio $356 mil millones, de los cuales el 90% se dirigió a programas de formación e inserción laboral, principalmente de poblaciones vulnerables[266].

Un ejercicio que adelantó el Programa Nacional de Desarrollo Humano –PNDH–, para el proyecto "Bogotá cómo vamos", constató el círculo virtuoso entre reducción de la pobreza y crecimiento del PIB, desvirtuando

---

Inversión y desarrollo de Bogotá D.C. Ver Secretaría de Hacienda – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (2007). *Revista Inversión y desarrollo de Bogotá, D.C. No.1 de 2007*. Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda. Los recursos están en pesos constantes de 2007; cuadro 3.45, p. 146.

264 Ibíd., cuadro 3.1, p. 51.

265 Ibíd., cuadro 3.14, p. 74.

266 Ibíd., cuadro 3.26, p. 101.

los postulados ortodoxos según los cuales hay una relación unívoca entre mayor crecimiento y menor pobreza.

En efecto, al aplicar el test de Granger, que se utiliza en análisis de pobreza para medir causalidad entre reducción de pobreza y crecimiento económico, se encontró que la reducción de la pobreza en Bogotá, entre 2003 y 2005, no se explica ni por el crecimiento del PIB de la ciudad, ni por el crecimiento del PIB del país. La causalidad va en sentido contrario: un círculo virtuoso entre reducción de pobreza y potenciación del PIB. Dice el informe: "El hecho más importante en Bogotá es una disminución en la pobreza extrema que rompe una estabilidad de casi 10% de pobres extremos en un cuarto de siglo. Las pruebas estadísticas de causalidad preliminares, muestran que no es un efecto del crecimiento económico ni de la ciudad ni del país. Los estudios han demostrado que el logro de equidad es la mejor manera de disminuir la pobreza"[267].

Los principales programas sociales de la administración tuvieron efectos positivos sobre los ingresos de los hogares: "Bogotá sin hambre", con apoyos alimentarios directos a la población, no solamente permitió mejorar la situación de hambre sino también tuvo efectos importantes sobre la nutrición, que han sido documentados y seguidos. Pero, adicionalmente, ha permitido liberar ingresos de los hogares con efectos importantes sobre la demanda agregada. Otro tanto puede decirse de los programas de educación, donde no solamente se alcanzó una cobertura casi universal a nivel de la primaria, sino que se consagró la gratuidad y se apoyó a las familias de los estudiantes más pobres para que estos no tengan que abandonar la escuela. O los programas de salud, con mejoras importantes en los indicadores básicos y énfasis en la prevención de enfermedades (mortalidad materna, infantil, o afiliación al régimen subsidiado, por ejemplo). De hecho, estos son los rubros en los cuales los hogares pobres gastan la mayor parte de sus ingresos. En efecto, la Encuesta de capacidad de pago realizada en 2004 para la ciudad[268], muestra que mientras los hogares de estrato 1 gastan 30.1% de sus ingresos en alimentos, los que pertenecen a los estratos 5 y 6 solo gastan 13% en este rubro. El gasto en servicios de vivienda alcanza 27.9%

---

[267] Conclusiones de la presentación "Bogotá, avances en lo social". "Bogotá cómo vamos" – Programa Nacional de Desarrollo Humano, marzo de 2007.

[268] Alcaldía Mayor de Bogotá – Planeación Distrital – Universidad Nacional de Colombia (CID) (2005). *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C.* Bogotá.

para el estrato más bajo y 31.7% para los estratos más altos. Para transporte, los hogares de estrato 1 destinan el 19% y los de estrato 5 y 6 el 12%. En educación los estratos más bajos gastan menos: 4.6% en el estrato 1 y 7.4% en los estratos 5 y 6.

Otros programas que contribuyeron a la disminución de la pobreza en el Distrito son los de atención y protección a niños y niñas menores de cinco años y a las personas mayores, así como los orientados a la población desplazada y reincorporada y las oportunidades de inclusión social y económica de los habitantes de la calle[269].

A lo anterior se agrega el haber avanzado en una política integral, lo que sin duda incidió en la reducción de la pobreza –y demuestra que el todo es mayor que la suma de las partes–, y el decidido compromiso presupuestal con los programas sociales. Estos resultados en reducción de pobreza son totalmente consistentes con la mejora en el índice de desarrollo humano –IDH– y en el índice de calidad de vida –ICV– para la ciudad[270].

IDH e ICV Bogotá 2003 y 2006		
Indicador	2003	2006
IDH	0.813	0.830
ICV	89.21	90.10

Fuente: PNUD (2007). *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Ed. PNUD, diciembre, cuadro 1, p. 11 y cuadro 2, p. 14.

---

269 De hecho muchos de los programas del Gobierno nacional no tienen presencia en la ciudad. "Familias en Acción", por ejemplo, solamente desde finales de 2005 comenzó a cubrir un número reducido de familias en situación de desplazamiento en la ciudad; en el Distrito hay otros programas en los cuales el esfuerzo del Gobierno distrital es mucho mayor que el del Gobierno nacional: es el caso de la cobertura en la educación básica o del régimen subsidiado en salud, en los cuales el aporte del Distrito es superior a las transferencias de la Nación.

270 A nivel de percepción los resultados también son importantes. Las personas también sienten que su situación económica ha mejorado. Según la encuesta anual de Bogotá cómo Vamos, en 2007, 61% de la población cree que "las cosas en Bogotá van por buen camino"; 43% que su situación económica familiar ha mejorado (frente a 23% en 2003); 28% se consideran pobres (31% en 2004) y 31% se siente seguro o muy seguro en su barrio (frente a 24% en 1998). Ver las conclusiones de la presentación "Bogotá, avances en lo social". Bogotá Cómo Vamos – Programa Nacional de Desarrollo Humano, marzo de 2007.

La solidez de las finanzas de Bogotá ha permitido a las últimas administraciones una inversión creciente, pero el aumento en la inversión social entre 2004 y 2007 no tiene antecedentes en la ciudad. En efecto, la inversión pública en el Distrito se duplicó durante la última década[271], pasando de $3.3 billones en 1998 a $6.7 billones en 2007 (pesos constantes de 2007). La inversión social pasó de $2.4 billones en 1998 a $4.2 billones en 2007 (crecimiento de 75% en términos reales). Si se toman en consideración los distintos periodos de gobierno, la inversión, en millones de pesos de 2007, pasó de $12.3 billones en el periodo 1998-2000 a $11 billones entre 2001 y 2003 y a $20.6 billones entre 2004 y 2007.

Como participación en el PIB de la ciudad, la inversión social representó 4.2% en 1998, 4.5% en 2004, 5.3% en 2005, 5.8% en 2006 (la más alta de la década considerada) y 5.6% en 2007. De manera que la participación de la inversión pública total en el PIB ha venido aumentado de manera sostenida, y alcanza, en 2007, su máximo nivel.

Bogotá: Inversión por grandes categorías. Participación porcentual con respecto al PIB de Bogotá										
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inversión social	4.2	5.5	5.4	4.7	4.5	5.0	4.5	5.3	5.8	5.6
Movilidad y espacio público	1.2	2.3	1.9	1.0	1.2	1.3	1.0	1.1	1.5	2.7
Resto	0.3	0.5	0.4	0.2	0.3	0.2	0.2	0.4	0.4	0.4
Total	5.7	8.4	7.7	6.0	5.9	6.5	5.8	6.8	7.6	8.8

Fuente: SDH - Dirección de Presupuesto. Cálculos SDH, Dirección de Estadística y Estudios Fiscales. En SDH (2007). *Inversión y desarrollo en Bogotá D.C.,* No.1., cuadro 1.8, p. 31.

Algo muy importante de esta experiencia, que es necesario reiterar, es que todos estos logros no pusieron en riesgo las finanzas de la capital, tal como se expuso en las fortalezas de la ciudad, en particular por el aumento de los ingresos corrientes, la mejora de las condiciones de la deuda, con un

[271] Ver Secretaría de Hacienda – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (2007). Óp. cit., pp. 30-31. Los datos de inversión no incluyen la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá –ETB– ni a la Empresa de Energía de Bogotá –EEB–.

ahorro de más de $200 mil millones, y la calificación triple A por parte de las calificadoras de riesgo, lo cual fortalece la confianza en la economía y en la administración de Bogotá.

5. Principales retos: una reflexión final

Señalados los avances de la ciudad en materia de desarrollo humano, a lo que contribuyó la integración e integralidad de la política social y su consistencia con los objetivos e implicaciones económicas, es pertinente aprender de las limitaciones y deficiencias señaladas a lo largo del análisis, así como reflexionar sobre el camino que aún falta por recorrer. Bien cabe señalar tres retos importantes para la ciudad: 1) la sostenibilidad de las políticas; 2) la generación de oportunidades de empleo y de generación de ingresos; y 3) el avance en la equidad.

En términos de sostenibilidad lo primero que hay que señalar es que este es un concepto muy amplio; hay por lo menos siete ámbitos en los cuales puede hablarse de sostenibilidad: el económico, el externo, el financiero, el técnico, el social, el ambiental y el institucional. Es necesaria una amplia reflexión sobre el alcance de cada uno de ellos y una cuidadosa evaluación para determinar qué medidas se han tomado o es necesario tomar para generar sostenibilidad y en qué ámbitos es prioritario trabajar para conseguirla.

En cuanto a empleo e ingresos hay que reiterar que si la ciudad no avanza en una política de empleo e ingresos y de democratización de oportunidades económicas, no será posible alcanzar una mejora significativa en la calidad de vida de sus habitantes, darle sostenibilidad a los logros sociales y reducir de manera drástica la segmentación de la ciudad.

El tercer reto fundamental es lograr que la ciudad avance en términos de equidad. Esto pasa por reforzar y sostener la inversión social que permita el desarrollo de las capacidades y aumente las oportunidades de los sectores poblacionales en mayor situación de pobreza; encontrar nuevas formas de redistribución directa de los beneficios del progreso; revisar los factores que inciden en el gasto de los hogares, de manera que estos puedan incrementar su ingreso disponible.

En síntesis, el reto es sostener la visión integral de la pobreza y del desarrollo humano, de manera que con una distribución justa de recursos y

competencias con la nación y el compromiso decidido del sector privado, se pueda consolidar una ciudad en la que prevalezca el reconocimiento, el respeto y la garantía en el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales.

Bibliografía

Organismos nacionales e internacionales

Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *Política pública para niños, niñas y adolescentes. Quiéreme bien quiéreme hoy*. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2006). *Decreto Distrital 315 de 2006. Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007a). *Directiva 007 de marzo de 2007*.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2007b). *Bogotá sin indiferencia 2004-2008. Informe final Plan de desarrollo*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2008). *Secretaría Distrital de Planeación y Secretaría Distrital de Hacienda. Rendición de cuentas efectuada en marzo de 2008*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (2005a). *Política pública de mujer y géneros. Plan de igualdad de oportunidades para la equidad de género en el Distrito Capital 2004-2016*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (2005b). *Bogotá sin indiferencia social. Plan estratégico 2004-2008*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (2006). *Ruta de servicios sociales de Bogotá D.C.* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Planeación Distrital – Universidad Nacional de Colombia (CID) (2005). *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital (2005). *Plan sectorial de educación. Bogotá una gran escuela*. Bogotá, D.C.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital (2007a). *Informe del Plan de desarrollo (2004-2007).* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría de Educación Distrital (2007b). *Subsidios condicionados en Bogotá. Una experiencia de confianza en nuestros jóvenes*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007a). *Plan estratégico enero 2007 - junio 2008. Sector de Desarrollo Económico Industria y Turismo.* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007b). *El mercado de trabajo en Bogotá. Aportes para la reflexión y formulación de lineamientos de políticas de empleo.* Cuadernillo No. 3, octubre. Bogotá: Dirección de Estudios Socioeconómicos y Regulatorios.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007c). *Bogotá. Plataforma de comercio internacional de servicios. Lineamientos de política*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Hacienda (2007). *Informe de gestión. Bogotá sin indiferencia 2004-2007*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Integración Social (2008). *Proyecto "Comedores comunitarios: un medio para restablecer el derecho a la alimentación*". Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación (2007). *Política distrital de ciencia, tecnología e innovación.* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación (2008). *Segplan. Plan de desarrollo "Bogotá sin indiferencia". Indicadores Eje social*. Bogotá, marzo 2008.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría Distrital de Planeación – DANE (2007). *Encuesta calidad de vida Bogotá 2007. Resultados preliminares. Colección Información y Estudios Estratégicos*. Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General (2006). *Sustentación de motivos que acompañó el proyecto de acuerdo de reforma administrativa al Consejo de Bogotá.* Bogotá.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Secretaría General – Garzón, L. E. (2007). *El derecho a la ciudad en la Bogotá sin indiferencia*. Bogotá: Imprenta Distrital.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Sector Ambiente (2007). *Informe de gestión 2004-2007*. Bogotá, noviembre.

Alcaldía Mayor de Bogotá – Sector de Desarrollo Económico (2007). *Informe de gestión*. Bogotá.

Asobancaria (2008). *Reporte de bancarización a septiembre de 2007*. Bogotá: Vicepresidencia Económica.

Banco Mundial (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos viciosos y círculos virtuosos*. Bogotá: Banco Mundial – Mayol ediciones.

Barcelona Activa (2007). *Estudio sobre la financiación y el desarrollo de la microempresa*. Barcelona: Ayuntamiento de Barcelona.

Cámara de Comercio de Bogotá (2006a). *Dinámica de la inversión empresarial 2003-2005. Movimiento de sociedades*. Bogotá: Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social. Noviembre de 2006. Disponible en la página web de la CCB.

Cámara de Comercio de Bogotá (2006b). *Brechas de competitividad de Bogotá en el contexto de América Latina*. Bogotá: CCB.

Cámara de Comercio de Bogotá (2007a). *Observatorio de las exportaciones, No. 13*, mayo. Bogotá: CCB.

Cámara de Comercio de Bogotá (2007b). *Informe del sector externo de Bogotá y Cundinamarca. 2006 y primer semestre de 2007*, agosto. Bogotá: CCB.

Cámara de Comercio de Bogotá (2007c). *Observatorio económico de Bogotá. Dinámica de creación y liquidación de empresas en Bogotá, No. 27*, enero-septiembre 2007. Bogotá: CCB.

Cámara de Comercio de Bogotá (2008a). *Tabla de indicadores I - 2008. Dirección de Estudios e Investigaciones*. Disponible en la página web de la CCB.

Cámara de Comercio de Bogotá (2008b). *Observatorio social de Bogotá. La educación básica y media en Bogotá, 2007, No. 21*. Bogotá: CCB.

Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– (2003). *Bien-Estar y macroeconomía. Informe de coyuntura*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Cepal (1998). *Cincuenta años de pensamiento en la Cepal. Textos seleccionados*. Santiago de Chile: Ed. FCE – Cepal.

Cepal (2000). *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Visión global*. Tomo I. Bogotá: Editorial Alfa-Omega.

Cepal (2007). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Ed. Cepal.

Comité Internacional de la Cruz Roja y Programa Mundial de Alimentos (2007). *Una mirada a la población desplazada en ocho ciudades de Colombia: respuesta institucional local, condiciones de vida y recomendaciones para su atención. Resumen ejecutivo ocho ciudades*. Bogotá: Autor.

Concejo de Bogotá. *Acuerdo 119 del 3 de junio de 2004. Plan de desarrollo económico, social y de obras públicas. Bogotá 2004-2008. "Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión"*. Bogotá: Concejo de Bogotá, D.C.

Corte Constitucional. Sentencia C-423 de 1997.

Corte Constitucional. Sentencia C-112 de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2000.

Corte Constitucional. Sentencia T- 025 de 2004.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE–, Alcaldía Mayor de Bogotá (2003). *Encuesta de calidad de vida 2003. Resultados para el Distrito Capital y sus localidades*. Bogotá: Bogotá sin indiferencia.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE– (varios años) *Encuesta continua de hogares y Gran encuesta integrada de hogares*. Resultados publicados en página www.dane.gov.co.

Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas –DANE– (2005). Censo nacional de población.

Departamento Nacional de Planeación –DNP– (2006). *Estimaciones de pobreza en Colombia. Programa contra la extrema pobreza*. Bogotá, presentación realizada con ocasión de la reunión subregional de países andinos de la Red de Protección Social en la Región Andina.

Desplazamiento Forzado y Políticas Públicas. Comisión de seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Sentencia T-025 Primer Informe. Ed. UNDP, Redes, Codhes y Embajada Británica. Bogotá, diciembre de 2006.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– (2005a). *Canasta básica de alimentos. Área urbana de Bogotá D.C.* Bogotá, mimeo, septiembre.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF– (2005b). *Encuesta nacional de la situación nutricional en Colombia*. Bogotá: Ed. ICBF, Profamilia, INS, Universidad de Antioquia, OPS.

Misión de Ciencia y Tecnología del Ministerio de Educación Nacional, DNP y Fonade (1990). III Tomos. Bogotá.

Organización de las Naciones Unidas –ONU– (2000). *Resolución aprobada en el quincuagésimo quinto periodo de sesiones. A/RES/55/2.*

Organización de las Naciones Unidas –ONU– (2006). *Construir sectores financieros accesibles a todos*. Informe conjunto del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales y del Fondo de Equipamiento de las Naciones Unidas.

PNUD, DNP, ACCI, PNDH (2003). *10 años de desarrollo humano en Colombia*. Bogotá: Ed. Alfaomega Colombiana S.A.

PNUD, DNP, Acción Social (2006). *Hacia una Colombia equitativa e incluyente. Informe de Colombia. Objetivos de desarrollo del milenio 2005.* Bogotá.

PNUD (2007). *Bogotá con desarrollo humano. Ahí está el detalle. Avances, retos y oportunidades*. Bogotá: Ed. PNUD.

PNUD (2008). *Bogotá, una apuesta por Colombia. Informe de desarrollo humano 2008*. Bogotá: PNUD.

República de Colombia. Constitución Política de Colombia 1991.

Secretaría de Hacienda – Dirección de Estadísticas y Estudios Fiscales (2007). *Revista Inversión y desarrollo de Bogotá, D.C. No. 1 de 2007.* Bogotá: Secretaría Distrital de Hacienda.

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2007). "Plan maestro de abastecimiento y seguridad alimentaria de Bogotá". En *Desarrollo sin indiferencia*, Boletín No. 1. Bogotá: SDDE.

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2008a). *Informe coyuntural sobre el comportamiento del mercado laboral de Bogotá y la Nación. Enero 2008*. Bogotá: SDDE.

Secretaría Distrital de Desarrollo Económico (2008b). *Situación del mercado laboral en febrero: baja el desempleo pero persisten elevados niveles de subempleo y de informalidad*. Abril de 2008. Disponible en http://www.

desarrolloeconomico.gov.co/documentos/produccion/Mercado%20Laboral%20Febrero%20-%20Abril%2008.pdf

Unesco (2005). *Hacia las sociedades del conocimiento. Informe mundial de la Unesco*. S.l.: Ed. Unesco.

Páginas web y Periódicos

http://www.ucu.edu.uy. *Las Acciones Afirmativas en el Siglo XXI*.

www.iadb.org/etica.

www.copenhagenconsensus.com

El Tiempo (2008). "Pensión: un lujo entre los pobres". Marzo 24 de 2008. Bogotá.

Libros, artículos de revistas, documentos de trabajo y presentaciones

Abramovich, Víctor (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En *Revista de la Cepal*, núm. 88, abril de 2006. Santiago de Chile.

Bhagwati, Jagdish (1988). "Poverty and Public Policy". En *World Development*, vol. 16, No. 5, pp. 539-555, Gran Bretaña.

Baldassarre, Antonio (2004). *Los derechos sociales*. Traducción Santiago Perea Latorre. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Boltvinik, J (1998). "Amartya Sen y la Pobreza". En *Cuadernos de Economía, No. 29*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Bonilla, Ricardo (2006). "Pobreza, estructura de propiedad y distribución del ingreso". En Cárdenas, Miguel y Bonilla, Ricardo (Coord.) (2006). *Políticas públicas para Colombia*. Bogotá: Ed. Cerec – Fescol.

Borja, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.

Castells, Manuel (2001). "La ciudad de la nueva economía". En *Papeles de población, enero-marzo, número 27*. Toluca, México: Universidad Autónoma del Estado de México.

Corredor M., Consuelo (1993). "El mercado como medio". En *Neoliberales y pobres. El debate continental por la justicia*. Bogotá: Ed. Centro de Investigación y Educación Popular, Colombia; Centro de Reflexión Teológica de México; Centro Gumilla de Venezuela y Centro de Reflexión y Acción Social de México.

Corredor M., Consuelo (1995a). "La estrategia de modernización del Estado en Colombia". En Flórez, Luis B. et ál. (1995). *Colombia. Gestión económica estatal de los 80´s. Del ajuste al cambio institucional*. Bogotá: Ed. CID, Universidad Nacional de Colombia – CIID, Canadá.

Corredor M., Consuelo (1995b). "Modernidad y derechos fundamentales en Colombia". En *Los derechos sociales, económicos y culturales en Colombia. Balance y perspectivas*. Bogotá: Ed. PNUD y Consejería Presidencial para la política social.

Corredor M, Consuelo (1998a): "Ética, desarrollo y pobreza". En *Revista No. 13 Instituto de Estudios Políticos*. Medellín: Universidad de Antioquia.

Corredor M., Consuelo (1998b). "Algunas reflexiones analíticas sobre el concepto de pobreza". En *Misión Rural – Transición, convivencia y sostenibilidad, Documento 10 –Pobreza–*. Colección Documentos de la Misión Rural. Bogotá.

Corredor M., Consuelo (1999a). "Es el problema de la pobreza un problema de exclusión". En *Pobreza urbana y políticas sociales en la ciudad del 2000*. Córdoba, Argentina: Ed. Sehas, Conicet, Secretaría de Desarrollo Social.

Corredor M., Consuelo (1999b). "¿Es la pobreza un problema de exclusión?: implicaciones de política". En *Equidad y política social en Colombia*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia, Fescol, Corporación Viva la Ciudadanía, Cinep, Consejo Nacional de Planeación y Asamblea Permanente de la Sociedad Civil por la Paz.

Corredor M., Consuelo (Editora) (1999c). "El problema de la pobreza: una reflexión conceptual". En *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales*

y de medición. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cinep y GTZ.

Corredor M., Consuelo (2000a). "Hacia un enfoque de desarrollo alternativo centrado en los derechos y capacidades de las personas". Mujeres por la Democracia ILDIS. Ecuador: Ediciones Abya-Yala-Quito.

Corredor M., Consuelo (2000b). "El componente social de las crisis económicas". En *Revista Latinoamericana de Política Social N. 3*, p. 63. Buenos Aires: Homo Sapiens Ediciones.

Corredor M., Consuelo (2003). "El problema del desarrollo". En *La falacia neoliberal. Crítica y alternativas*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia.

Corredor M., Consuelo (2004). *Pobreza, Equidad y Eficiencia Social*. Colección Cuadernos del PNUD-MPS, Investigaciones sobre desarrollo Social en Colombia (No. 1), Bogotá: Panamericana.

Corredor M., Consuelo (2005a). "Los objetivos mundiales de desarrollo social y las políticas nacionales contra la pobreza y el desempleo". Documento de trabajo, enero 24 de 2005 y documento septiembre 8 de 2005. "Reunión con Kofi Annan". New York.

Corredor M., Consuelo (2005b). "Población, pobreza, equidad y desarrollo". Foro UNFPA, presentación marzo 18 de 2005. Bogotá.

Corredor M., Consuelo (2005c). "Propuesta de Carta Mundial del Derecho a la Ciudad". Documento 8 de julio. Bogotá.

Corredor M., Consuelo (2007a). "Reducción de la pobreza y crecimiento económico: el caso de Bogotá". En *Revista Javeriana: Economía ¿cómo vamos? No. 739* (40-47). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Corredor M., Consuelo (2007b). *Presentación en el evento "Colombia Responsable"*, Organizado por Presidencia de la República, Alcaldía Mayor de Bogotá, Cámara de Comercio de Bogotá y Corferias. Bogotá.

Corredor M., Consuelo (2008a). *Barreras a la inclusión de poblaciones específicas: mujeres, indígenas, afrodescendientes y población en situación de desplazamiento*. Informe al PNUD. Bogotá.

Corredor M., Consuelo (2008b). *El desplazamiento forzado: una situación de extrema vulnerabilidad*. Trabajo realizado para Codhes. Bogotá.

Corredor M., Consuelo; Ramírez, Clara y Sarmiento, Alfredo (2007). *La política social en la Bogotá sin indiferencia*. Bogotá: Alcaldía Mayor de Bogotá.

De Negri Filho, Armando (2004). "Adoção de uma estratégia promocional da qualidade de vida e saúde: transetorialidade das políticas públicas". En Girotti Sperandio, A. M. O *Proceso de construção da rede de municipios potencialmente saudáveis.* Campinas-São Paulo: IPES, Unicamp, OPS/OMS.

Dieterlen, Paulette (2003). *La pobreza: un estudio filosófico*. México: Ed. UNAM – FCE.

Draibe, Sonia y Riesco, Manuel. (2006). *Estado de bienestar, desarrollo económico y ciudadanía: algunas lecciones de la literatura contemporánea*. México: Ed. Naciones Unidas, Cepal.

Garay, Luis J. y Rodríguez, Adriana (2005). *Colombia: diálogo pendiente. Documentos de política pública para la paz*. Bogotá: Ediciones Ántropos, Planeta Paz.

Garay, Luis J. et ál. (2008). *Comisión de seguimiento a la política pública para la población desplazada. Primer Informe a la Corte Constitucional*. Bogotá.

González, Jorge I.; Corredor M., Consuelo et ál. (2000). *Inserción precaria, desigualdad y elección social*. Bogotá: Ed. Cinep.

Guill, Indermit et ál. (2005). *Cerrar la brecha en educación y tecnología*. Serie Desarrollo para todos. Washington: Banco Mundial.

Iglesias, Enrique (1983). *Balance preliminar de la economía latinoamericana durante 1983*. Santiago de Chile: Cepal.

Le Bonniec, Yves y Rodríguez, Óscar (2006). *Crecimiento equidad y ciudadanía. Hacia un nuevo sistema de protección social*. Tomo 2. Bogotá: Ed. Alcaldía Mayor de Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia.

Moser, Caroline (1996). *Confronting crisis: a summary of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*. Santiago de Chile: Ed. Banco Mundial.

Núñez, Jairo y Carvajal, Alberto (2007). *¿Cómo romper las trampas de pobreza en Buenaventura?* Cuadernos PNUD. Bogotá.

Nussbaum, Martha (2005). *Capacidades como titulaciones fundamentales*. Colección Estudios de filosofía y derecho, No. 9. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Ocampo, José Antonio (2001a). *Un futuro económico para Colombia*. Libros de Cambio. Bogotá: Ed. Alfaomega.

Ocampo, José Antonio (2001b). *Retomar la agenda de desarrollo*. En *Revista de la Cepal,* núm. 74, agosto (7-19).

Ospina, Juan Manuel (2007). *El derecho a vivir los derechos*. Bogotá: Secretaría de Gobierno, Alcaldía Mayor de Bogotá.

Perry, Guillermo (2005). *Crecimiento en América Latina. En busca del tiempo perdido*. Serie Desarrollo para todos. Washington: Banco Mundial.

Perry, Guillermo et ál. (2006). *Reducción de la pobreza y crecimiento: círculos viciosos y círculos virtuosos. Resumen ejecutivo*. Washington: Banco Mundial.

Ramírez, Clara (2005). "Elementos para el diseño de una política social integral". En Departamento Administrativo de Bienestar Social –DABS–. *Plan estratégico 2004-2008*. Bogotá: Ediciones Ántropos.

Rawls John (1978). *La teoría de la justicia*. Traducción de María Dolores González (1995). México: Ed. FCE.

Ruggeri, Caterina; Saith, Ruhi y Stewart, Frances (2003). "Does it matter that we don't agree on the definition of poverty? A comparison of four approaches". In *Working Paper Number 107*. Oxford: Queen Elizabeth House, University of Oxford.

Sachs, Jeffrey (2006). *El fin de la pobreza. Como conseguirlo en nuestro tiempo*. Barcelona: Ed. Random House Mondadori.

Sarmiento, Alfredo (2003). *Hacia un desarrollo económico social equitativo, participativo e incluyente*. Bogotá: Instituto Interamericano de Desarrollo Social. Perspectivas de la política social en América Latina. Encuentro de académicos especializados en política social.

Sarmiento, Alfredo (2006). "Una evaluación del Eje social", documento borrador. Bogotá.

Sarmiento, Alfredo (2007). "Una mirada interdisciplinaria de los DESC", documento de trabajo no publicado. Bogotá.

Sarmiento, Alfredo (2007). "La perspectiva de derechos: una evaluación multidimensional del Eje social". Documento preliminar, mimeo, Bogotá.

Sarmiento, Alfredo; González, Jorge Iván et ál. (2005). *Crecimiento pro-poor en Colombia: 1996-2004*. Serie Archivos de Economía No. 283. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Sarmiento, Libardo (1998). "Amartya K Sen: Nobel a la economía humanista". En *Cuadernos de Economía, No. 29*. Bogotá: Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.

Satizábal, C. E. y Castañeda, A. (2006). *Hacia una política pública de empleo en el Meta*. Cuadernos PNUD – Gobernación del Meta. Bogotá.

Sen, Amartya (1973). *On Economic Inequality*. New York: Oxford University Press.

Sen, Amartya (1984). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland.

Sen, Amartya (1987). *The Standard of Living*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sen, Amartya (1989). *Sobre ética y economía*. Madrid: Alianza Universidad.

Sen, Amartya (1992). "Sobre conceptos y medidas de pobreza". En *Comercio Exterior*, *vol. 42, No. 4* (310-322). México.

Sen, Amartya (1997a). "From Income inequality to economic inequality". En *Southern Economic Journal*, Oct. 1997, v. 64, n. 2.

Sen, Amartya (1997b). *Bienestar, justicia y mercado*. Barcelona: Ed. Paidós.

Sen, Amartya (1998). "Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI". En Emmerij, Louis; Núñez del Arco, José (Comps.) (1998). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. BID.

Sen, Amartya (1999). *Development and Freedom*. New York: Ed. Random House.

Sen, Amartya (2000a). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.

Sen, Amartya (2000b). "Compromiso social y democracia: las demandas de equidad y el conservadurismo financiero". En: Baker, Paul (Comp.).

Vivir como iguales. Apología de la justicia social, núm. 139. Barcelona: Paidós Studio.

Sen, Amartya (2002a). *¿Qué impacto puede tener la ética?* Presentación en la reunión de Ética y Desarrollo, BID, en colaboración con el Gobierno de Noruega. Disponible en www.iadb.org/etica.

Sen, Amartya (2002b). *El derecho a no tener hambre*. Traducción de Everaldo Lamprea. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sen, Amartya y Foster, James (1983). "Los bienes y la gente". En *Revista Comercio Exterior*, vol. 33, No. 12, México.

Sen, Amartya y Nussbaum, Martha (1996). *La calidad de vida*. México: Ed. FCE.

Sen, Amartya; Foster, James (2003). "Espacio, capacidad y desigualdad". En *Revista Comercio Exterior*, vol. 53, No. 5, mayo (417-423). México.

Solimano, Andrés (2005). "Hacia nuevas políticas sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales". En *Revista de la Cepal No. 87*. Santiago de Chile.

Tokman, Víctor (2003). "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo". En *Revista de la Cepal No. 81*. Santiago de Chile.

Uprimny, Rodrigo (2002). "El derecho y los derechos económicos, sociales y culturales en la realidad colombiana. Un conversatorio en Bogotá. Septiembre de 2001". Cinep – PDPMM – Indepaz – Embajada Real de los Países Bajos. Bogotá: Ediciones Ántropos.

Uprimny, Rodrigo (2007). Informe de investigación sobre "El marco conceptual de una posible ley de transformación social y materialización de los derechos sociales para América Latina y en especial para Colombia". Agosto. Bogotá.

Vallejo, Cesar (1999). "Pobreza: inequidad e ineficiencia en equilibrio estable". En Corredor M. Consuelo (Editora) (1999). *Pobreza y desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia, Cinep, Colciencias, GTZ.

Van Parijs, Philippe (1996). *Libertad real para todos*. Buenos Aires: Ed. Paidós.

Vélez, C. E. et ál. (2003). "El reparto del crecimiento, pobreza y desigualdad". En *Fundamentos económicos de la paz*. [s.l.]: Ed. Banco Mundial.

Wuyts, M. et ál. (eds.) (1992). *Development Policy and Public Action*. Oxford: Oxford University Press.

Yunus, Muhammad con la colaboración de Alan Jolis (1997). *El banquero de los pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Edición revisada y actualizada por Lamiya Morshed, 1995. Barcelona: Ed. Paidós.

La política social en clave de derechos *se terminó de imprimir en diciembre de 2009 en la Editorial Universidad Nacional de Colombia sobre papel Propalibros beige de 70 gramos; se utilizaron caracteres Adobe Garamond Pro y Optane.*