

LA POBREZA COMO VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS Y LA CONSECUENTE INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS

Consuelo Corredor Martínez
Universidad Nacional de Colombia

Resumen: La visión del desarrollo como libertad, liderada por Amartya K. Sen, parte del enfoque de capacidades y conduce a una perspectiva integral del desarrollo. En esta visión la búsqueda de la equidad requiere de acciones que permitan el desarrollo de las capacidades individuales y colectivas, que superen las restricciones para ejercer la democracia y que ofrezcan la protección necesaria para enfrentar riesgos y coyunturas de crisis. De esta forma se redefine el sujeto social como sujeto de derechos, y se aparta de la visión de las personas como sujeto de necesidades. El centro de análisis no son las carencias materiales y cómo medirlas, sino los Derechos de las personas y cómo restablecerlos y garantizarlos. Se enriquece así la perspectiva analítica del desarrollo, visto no sólo como un problema económico o social, sino integralmente como un problema de Desarrollo Humano. Desde esta perspectiva la pobreza adquiere un carácter multidimensional y multicausal, pues son diversos factores sociales, económicos, políticos y culturales que configuran una situación en la cual las personas padecen la vulneración de sus derechos. De esta forma se trasciende la mera distribución del ingreso o la carencia de un conjunto de bienes primarios. La pobreza es una situación condicionada por la precariedad de las *dotaciones iniciales* que poseen las personas, lo cual les impide el ejercicio efectivo de sus derechos y por tanto no logran una buena calidad de vida. Un valor agregado de este nuevo enfoque es que cobran relevancia las Políticas Públicas para enfrentar los problemas sociales, con lo cual se apoya teóricamente lo que la evidencia empírica ya ha demostrado: la insuficiencia de los programas sociales que apuntan a atender en forma aislada y desarticulada ciertas necesidades específicas, los cuales están desprovistos de políticas públicas integrales que orienten las acciones hacia la consecución objetivos colectivos de mayor alcance.

Palabras clave: Política social, Derechos, Pobreza, Equidad

Abstract: The view of development as freedom led by Amartya K. Sen departs from the 'capabilities approach' and conducts to conceive an integral perspective of development. The search for equity requires actions that allow developing individual and collective capabilities in order to overcome restrictions to democratic exercise and to offer protection needed to face risks and crisis situations.

In these terms, the social subject is redefined as a subject of rights, moving apart from the vision of people as subjects of needs. At the core of the analysis are not material lackings and how to measure them, but people's Rights and how to reestablish and guarantee them. Subsequently, the analytical perspective of development is enriched, seen not only as an economic and social problem but integrally as a Human Development problem. From this perspective, poverty acquires a multidimensional and multi-causal character, for there are diverse social, economic, political and cultural factors that configure a situation in which people suffer their rights' harming. In this way it is possible to transcend income distribution or the lacking of a set of primary goods. Poverty is a situation conditioned by precariousness of initial stocks that people possess, which impedes them to effectively exercise their rights and thus do not achieve a good living standard. An added value of this new approach is the relevance that Public Policy acquires for confronting social problems, something that provides theoretical support to what empirical evidence has already demonstrated: the insufficiency of social programs that point to attend in an isolated and disarticulated manner certain specific needs, which are devoid of integral policies orientating actions toward achieving collective aims of grater scope.

Key Words: Social policy, Rights, Poverty, Equity

La búsqueda del desarrollo con equidad es un reto vigente para los países de América Latina y por ello mantiene un lugar importante en las agendas internacionales y nacionales. La Organización de las Naciones Unidas respalda este reto a través de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe –CEPAL– con la propuesta de Desarrollo Integral, y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– con la propuesta de Desarrollo Humano Sostenible. Estas visiones están centradas en los Derechos Humanos y tienen un importante referente teórico en el Premio Nobel de Economía (1998), Amartya Sen, quien desde décadas anteriores viene construyendo el paradigma del Desarrollo como Libertad, que en buena medida ha nutrido los referentes alternativos a la concepción clásica del Bienestar.

En la presente década estas visiones alternativas han sido recogidas en acuerdos internacionales, entre los que se destacan el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC– de la ONU, así como los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM–, liderados por el mismo organismo, y La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, promovida desde el Foro Social de las Américas.

1. El desarrollo como libertad

La visión del desarrollo como libertad tiene por lo menos dos aportes importantes para destacar: por una parte, valora aspectos complementarios al ingreso y a la utilidad de los individuos y por otra, integra la equidad en los medios y en los resultados, como expresión de la libertad, lo que implica proteger no sólo la libertad formal sino también la libertad real. Así lo precisa A. 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” (Sarmiento, 2003). De esta forma se trasciende de los derechos negativos, propios del liberalismo clásico, hacia los derechos positivos en los cuales el Estado tiene la “obligación de prestación” (Uprymni, 2007, 2010)¹.

La equidad como finalidad y como medio no se limita a la igualdad de oportunidades, ni a la igualdad de reglas que incluya la preferencia por los más débiles, como en el clásico planteamiento de John Rawls (1978), 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.

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 frente a un conjunto de bienes materiales. Para A. Sen, la igualdad debe ir más allá. Una verdadera igualdad debe ser en los logros alcanzados.

La visión del desarrollo como libertad, liderada por Amartya K. Sen (1973, 1984, 1987, 2000) parte del enfoque de capacidades, para plantear la necesidad de una visión integral del desarrollo. En esta visión la búsqueda de la equidad requiere de 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 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” (Sarmiento, 2003). Se trata de que las personas sean agentes de su propio destino. La discusión se sale así del marco de las carencias y de cómo medirlas, 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.

1. Un análisis amplio sobre los derechos positivos y negativos se puede consultar en este autor en su *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, Septiembre. Del mismo autor ver (2010).

De esta forma se redefine el sujeto social, ahora como sujeto de derechos, y se aparta de la visión de las personas como sujeto de necesidades. Dicho de otra forma, el centro de análisis ya no son las carencias materiales y cómo medirlas, sino el centro son los Derechos de las personas y cómo restablecerlos y garantizarlos. Como resultado se enriquece la perspectiva analítica sobre el desarrollo, visto no solamente como un problema económico o social, sino integralmente como un problema de Desarrollo Humano.

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” (CEPAL, 2007: 27).

2. La pobreza como una situación de vulneración de los derechos

La perspectiva de los derechos contribuye a reexaminar el problema de la pobreza más allá del ingreso y de las carencias materiales, para verlo integralmente como una situación de inequidad y de injusticia, y también como un problema de ineficiencia social.

Desde esta perspectiva, la pobreza adquiere un carácter multidimensional y multicausal, en tanto son diversos los factores de orden social, económico, político y cultural que se conjugan para configurar una situación en la cual las personas padecen la vulneración de sus derechos. Las personas se encuentran atrapadas en un círculo perverso: por la ausencia de *oportunidades* no pueden desarrollar sus *capacidades* y por consiguiente no pueden ejercer en forma efectiva sus *derechos* (Corredor, 1999, 2004).

El concepto de *oportunidades* remite a la libertad y a la justicia pues permiten la elección y la posibilidad de Ser y Hacer (Sen, 1984), y son el fundamento de la “libertad real para todos” (Van Parijs, 1996). Por su parte las *capacidades* no se refieren a la habilidad o productividad de las personas, sino a su libertad para decidir sus desempeños y optar por el Ser y el Hacer en tanto ellas permiten las realizaciones.

La crítica de A. Sen al utilitarismo y a la teoría del bienestar, abre las 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 consideran valioso (Sarmiento, 2007)². 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 (Sen y Foster, 2003: 417, 423), determinado este último por la

2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio 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

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 desempeña³.

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 lo expresa, “estas no oscurecen las desigualdades en la distribución de recursos de la sociedad” (2005). 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. Es una situación que está condicionada por la precariedad de las *dotaciones iniciales* que poseen las personas, lo cual les impide el ejercicio efectivo de sus derechos, y por tanto no logran una buena calidad de vida.

Por ello una sociedad con sentido de justicia, debe ocuparse de la distribución de las oportunidades entre los más y los menos favorecidos, pues se trata de que la estructura básica de la sociedad contrarreste las deficiencias que provienen de “la arbitrariedad de las contingencias naturales y de la fortuna social” (Rawls, 1999: 95; Corredor, 2004)⁴.

Esta visión de la pobreza desde la perspectiva de los derechos pone el acento en las libertades positivas o derechos positivos, los cuales están ausentes en la visión clásica de la Economía del Bienestar, por estar centrado en el individualismo y restringir la acción del Estado a no intervenir en el ejercicio de las libertades individuales.

Los derechos positivos controvierten la “asistencia social” basada en criterios residuales por el valor dado a las libertades negativas, y conducen a la titularidad de los derechos respaldados por la Constitución y los Tratados Internacionales. No se trata de la discrecionalidad del Estado y del Gobierno, sino de la exigibilidad ante ellos, por parte de la ciudadanía.

Los derechos positivos, en tanto derechos, son universales y, como ya se dijo, comprometen la “obligación de prestación”, pero dicha obligación no siempre puede cumplirse de inmediato ya sea por las restricciones derivadas de la capacidad institucional y de gestión, por la disponibilidad de recursos, o por las dificultades técnicas para llegar a quienes están en peores situaciones. Todo ello hace que el restablecimiento de los derechos no pueda hacerse de inme-

3. 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)... Ob. cit.

4. La relación entre dotaciones, derechos y calidad de vida, se desarrolla más adelante en el apartado subtítulo “El problema de la pobreza desde la perspectiva de derechos”.

diato, como sería deseable, pero lo que sí exige es contar con Políticas Públicas que progresivamente hagan viable su titularidad, es decir con *metaderechos*⁵.

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” (Uprimny, 2007: 48-49)⁶.

3. Las Políticas Públicas al servicio de los derechos

Un valor agregado muy importante de este nuevo enfoque es que cobran relevancia las Políticas Públicas para enfrentar los problemas sociales, con lo cual se apoya teóricamente lo que la evidencia empírica ya se ha encargado de demostrar: la insuficiencia de los programas sociales desprovistos de políticas que orienten las acciones y que establezcan objetivos colectivos deseables de mayor alcance.

En efecto, las necesidades cuando se satisfacen, dejan de serlo, mientras que los derechos nunca dejan de serlo. La obligación estatal no llega sólo hasta el restablecimiento de los derechos, sino que su obligatoriedad está también referida a su garantía, lo que implica evitar su vulneración. Otra cosa es que las políticas se desplieguen en estrategias y programas, los cuales deberán ser dinámicos y flexibles para ajustarse a las cambiantes situaciones pero sin perder el referente dado por las políticas.

5. Este concepto ha sido desarrollado por A. Sen y lo ilustra así: “... sea X un derecho y P(x) un meta-derecho. Es decir P(x) es la política para garantizar las acciones que en forma progresiva conduzcan al ejercicio del derecho”. Ver (2002).

6. PIDESC, es el Pacto Internacional de los DESC de Naciones Unidas.

Esta aclaración no es de poca monta. Los programas puntuales y aislados son por lo general programas de asistencia social, transitorios y discrecionales, mientras que las políticas públicas tienen más garantías de ser permanentes, obligatorias y, por consiguiente, exigibles.

La política social apoyada en la visión de la carencia de necesidades, se entiende como el conjunto de programas de asistencia social que se proponen, en el mejor de los casos, transferir recursos monetarios, bienes y servicios entre los distintos grupos de población. Así se renuncia a Políticas Públicas integrales que construyan autonomía en el ejercicio de los derechos y que como tales conllevan una elección y apropiación colectivas.

Los programas de asistencia social, basados en otorgar subsidios para cubrir demandas puntuales, hoy tan generalizados, tienen una serie de dificultades que conviene precisar:

- relegan la “obligación de prestación” del Estado, a través de la oferta pública
- la transferencia de ingresos, vía demanda, está sujeta a la dinámica económica y por eso son programas cíclicos, cuando justamente deberían ser anticíclicos
- quedan sujetos a la disponibilidad de recursos públicos y a las prioridades políticas de los gobiernos y administraciones de turno
- no contribuyen al fortalecimiento institucional, pues se propician las intervenciones sectoriales, desarticuladas y muchas veces contradictorias o que conllevan duplicidad de funciones
- tienen serias limitaciones técnicas (información, calidad y control) y son fácilmente “capturables” por intereses políticos clientelistas (Ocampo, 2001: 40).

Por el contrario, el enfoque de derechos trae una serie de ventajas, entre las que cabe destacar:

- hace imperativas las políticas públicas, como políticas de Estado, no de gobierno, y se dan mejores condiciones para su sostenibilidad
- impone la búsqueda de la equidad y de la igualdad para lo cual se cuenta con instrumentos importantes como la focalización, el sistema de cuotas, el trato preferente y los planes de Acciones Afirmativas o de discriminación positiva, contemplados constitucionalmente y respaldados por la jurisprudencia⁷
- propicia el empoderamiento de los excluidos, por la exigibilidad de los derechos, lo que conlleva a ajustes institucionales para contar con instancias y mecanismos de participación en el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas
- la Seguridad Ciudadana, además de ser un derecho en sí misma, se convierte en la garantía para el ejercicio de los derechos humanos y las libertades
- el tratamiento de las personas como sujetos de derechos conduce a reconocer y respetar la diversidad y multiculturalidad de los grupos poblacionales, por lo cual se debe valorar y preservar su condición de género o etnia, así como considerar su ciclo vital.

7. Varias sentencias de las Altas Cortes han respaldado las acciones afirmativas. Ver en especial Corte Constitucional Colombiana Sentencia C.112 del 2000.

La búsqueda de la equidad conduce entonces a tratar en forma desigual a los desiguales, mediante políticas públicas integrales que respondan a la multi-causalidad y multidimensionalidad de la situación de pobreza.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas deben atender por lo menos tres criterios básicos. En primer lugar, deben apuntar a modificar las dotaciones iniciales individuales, familiares y colectivas, para ir construyendo autonomía en el ejercicio de sus titularidades. En segundo lugar, deben tener en consideración la doble perspectiva poblacional y territorial, de tal suerte que no prevalezca la oferta pública disponible, sino que ésta responda a las demandas poblacionales concretas y a las particularidades locales. Esta doble mirada, además de reconocer las potencialidades de las personas y los territorios que habitan, valora la participación social y comunitaria y fomenta los procesos de descentralización y desconcentración de la gestión pública. Por último, deben precisar los derechos que constituyen el mínimo vital, pues si bien los derechos son universales, integrales e indivisibles, es necesario, dadas las restricciones ya señaladas, establecer jerarquías y prioridades.

La definición del “mínimo vital” merece una reflexión. Este mínimo también llamado “derecho a la subsistencia”, “bienes de mérito”, o “prestaciones esenciales”, apunta a la necesidad de darle contenido y alcance a un mínimo de derechos que deben ser tutelados por el Estado y contar con políticas que garanticen su progresividad, orientada a la universalidad de los mismos. Éste ha sido un tema recurrente en las agendas internacionales y nacionales, tanto de las autoridades públicas como de los académicos y la tecnocracia, y 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 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” (Uprimny, 2007: 44-45) y por consiguiente se cuenta con un referente para su exigibilidad.

En el marco de esta reflexión se consideran como derechos constitutivos del mínimo vital *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 salud, la educación, la alimentación y la nutrición constituyen una triada indisoluble si se trata de garantizar un mínimo de dignidad a las personas, y por ello en toda estrategia de lucha contra la pobreza y la exclusión son 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. Justamente uno de los

problemas centrales de la mayor parte de políticas sociales, es que no incorporan desde su diseño el componente de inclusión productiva, cuando de lo que se trata es de construir ciudadanía y por tanto autonomía en el ejercicio de los derechos, para lo cual el derecho al trabajo es determinante, además de que la obtención de ingresos dignos es una de las condiciones centrales para darle sostenibilidad a los logros sociales (Corredor, 2010).

4. La integralidad de las políticas

Si aceptamos que la pobreza es una situación en la cual se encuentran vulnerados los derechos fundamentales, las políticas deben orientarse a su restablecimiento y por consiguiente deben tener un carácter integral. Esta integralidad también deriva de la mirada de la pobreza como un problema multidimensional en el que intervienen numerosos factores, económicos, sociales, políticos, culturales y ambientales. La visión integral se extiende a los actores, a los programas y a las organizaciones, y orienta la formulación de objetivos y ejes estratégicos que atraviesen todas las actuaciones, eviten su dispersión y permitan aprovechar el conjunto de recursos disponibles y sus posibles sinergias, para lograr mayores y mejores resultados de impacto, en una perspectiva de sostenibilidad.

En el campo de las políticas sociales y de la lucha contra la pobreza y la exclusión, la integralidad puede ser entendida como una visión de conjunto de las múltiples dimensiones del problema y de la capacidad de articular estratégicamente las actuaciones que lo enfrentan a diferentes escalas. No es entonces solamente suma, coordinación o yuxtaposición de intervenciones; implica una perspectiva global que abarca todos los aspectos (Ramírez, 2004).

Las políticas integrales de lucha contra la pobreza y la exclusión requieren de una perspectiva poblacional y territorial. Por ello no sería adecuado tener una pretensión de universalidad, pues justamente las poblaciones y los territorios tienen unas particularidades, dinámicas y potencialidades que es imperativo reconocer.

La experiencia señala que en la lucha contra la pobreza y la exclusión, las políticas sectoriales son insuficientes. Se busca, entonces, que la pobreza no sea abordada como un problema individual sino social, y por ello se requiere la articulación de acciones que permitan en forma progresiva garantizar los derechos fundamentales, el acceso a los servicios básicos, el desarrollo de capacidades y oportunidades para la generación de empleo e ingresos, y el mejoramiento de la infraestructura en territorios definidos y con poblaciones concretas. Para que las políticas integrales tengan éxito es necesario convocar e incorporar a muchos participantes: distintas entidades y esferas del gobierno, del sector privado y de la sociedad civil, a través de organizaciones académicas, comunitarias y no gubernamentales.

La CEPAL comparte el requisito de integralidad al señalar que, “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” (CEPAL, 2007: 6).

En coherencia con la caracterización hecha del problema de la pobreza, estas políticas deben identificar estrategias que modifiquen las dotaciones iniciales individuales, familiares y colectivas, y sus titularidades, lo cual 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.

Si se trata de políticas integrales éstas deben tener claramente una doble perspectiva: la *perspectiva poblacional*, en tanto las personas son sujetos de derecho, y la *perspectiva territorial* (Corredor, 2010), entendido el territorio “no como un concepto exclusivamente geopolítico o geográfico, sino como un concepto cultural y social” (Núñez y Carvajal, 2007: 12).

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

bre 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” (DABS, 2005: 45).

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 desarrollo, es la que se presenta como opción frente a aquella en la que las personas son homogéneas, pasivas y ahistóricas” (DABS, 2005: 45).

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” (DABS, 2005: 74).

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 (Borja, 2003).

2) El reconocimiento de múltiples capacidades y potencialidades. Las dinámicas se pueden potenciar 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 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 (Ospina, 2007). Para lograr una mayor efectividad, los procesos participativos deben integrarse a 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 de gobierno central o regional contribuyen 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 doble mirada poblacional y territorial, lleva a tener en consideración la búsqueda de una doble capitalización mediante las políticas y estrategias de desarrollo: la capitalización humana y la capitalización física. En la primera se alude a la capitalización individual siendo prioritarias 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 (Corredor, Ramírez y Sarmiento, 2007: capítulo III).

Por su parte, la capitalización física hace referencia a los bienes colectivos que coadyuvan 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.

Finalmente es pertinente señalar que las políticas públicas requieren de un sistema riguroso de evaluación y seguimiento.

Karlsson y Conner (2010) encuentran que los procesos de evaluación nacen en un contexto político, el cual es inherente a la implementación y ejecución de cualquier política pública que realiza el Estado. Sin embargo, el componente político se explica en la confluencia de los intereses de los actores que se involucran con los resultados de la evaluación.

Estos autores reconocen que los procesos de evaluación tienen tres objetivos principales: deben ayudar a formar las políticas públicas, porque a través de la evaluación se puede conocer, valorar y justificar las políticas; deben ayudar a implementar las políticas públicas, dado que sirven como un mecanismo de retroalimentación para ejecuciones futuras; y tienen un papel de rendición de cuentas en la toma de decisiones de política pública, en torno al cual la ciudadanía puede conocer cómo actúa el Estado.

De esta forma, en los procesos de diseño, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas se construye ciudadanía y se propicia la participación de tal forma que las decisiones tomadas tienen más posibilidades de acertar y cuentan con una legitimidad necesaria para su desarrollo y sostenibilidad.

Fuentes y bibliografía citadas

Fuentes

- DABS (2005). Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, *Plan Estratégico 2004-2008* (2005). Bogotá: Alcaldía Mayor
- CEPAL (2007). *Cohesión Social, Inclusión y Sentido de Pertenencia en América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Ed. Cepal, AECI, Secretaría General Iberoamericana.
- RAMÍREZ, Clara (2004). "Elementos para el diseño de una política social integral". En: *Plan Estratégico 2004-2008*. Bogotá: Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito, pp. 19-39.

Bibliografía

- BORJA, Jordi (2003). *La ciudad conquistada*. Madrid: Alianza Editorial.
- CORREDOR, Consuelo (1999). "Es el problema de la pobreza un problema de exclusión". *Pobreza Urbana y Políticas Sociales en la ciudad del 2000*. Córdoba (Argentina): Ed. Sehas, Conicet, Secretaría de Desarrollo Social.
- ____ (1999). *Pobreza y Desigualdad. Reflexiones conceptuales y de medición*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional, CINEP, Colciencias, GTZ.
- ____ (2004). "Pobreza, Equidad y Eficiencia Social". En: *Investigaciones sobre desarrollo Social en Colombia. Cuadernos del PNUD-MPS*, n.º. 1, Bogotá: Panamericana, pp. 14-59.

- ____ (2010). *La Política Social en clave de Derechos*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia.
- CORREDOR, C.; RAMIREZ, C.; y SARMIENTO, A. (2007). *La Política Social en la Bogotá sin Indiferencia*. Alcaldía Mayor de Bogotá. Bogotá: Imprenta Distrital.
- KARLSSON, Ove y CONNER, Ross (2010). “La Relación entre la evaluación y la política”. Reseña de la obra: *The relationship between evaluation and politics*. *Política Pública Hoy*, Bogotá, DNP, vol. 2, año 1.
- NUSSBAUM, Martha (2005). “Capacidades como titulaciones fundamentales”. *Estudios de filosofía y derecho*, Bogotá, n° 9, Unexcol.
- OSPINA, Juan Manuel (2007). *El derecho a vivir los derechos*. Bogotá: Secretaría de Gobierno. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- RAWLS, John (1995). *La Teoría de la Justicia*. México: FCE.
- SARMIENTO, Alfredo (2003). “Hacia un desarrollo económico-social equitativo, participativo e incluyente”. Instituto Interamericano de Desarrollo Social. En: *Perspectivas de la política social en América Latina*. Encuentro de académicos especializados en política social.
- ____ (2007). “La perspectiva de Derechos: una evaluación multidimensional del Eje Social”. Bogotá: Documento preliminar, mimeo,
- SEN, Amartya (1973). *On Economic Inequality*. Oxford: University Press.
- ____ (1984). *Commodities and Capabilities*. Oxford: North Holland.
- ____ (1987). *The Standard of Living*. Cambridge University Press.
- ____ (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- ____ (2002). *El Derecho a no tener hambre*. Traducción de Everaldo Lamprea. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- SEN Amartya y FOSTER James (2003). “Espacio, capacidad y desigualdad”, *Comercio Exterior*, México, vol. 53, n° 5, pp. 417-423.
- SEN, Amartya y NUSSBAUM, Marta (1996). *La Calidad de Vida*. México: FCE.
- UPRYMNI, Rodrigo (2010). “Estado Social de derecho, derechos económicos, sociales y culturales y Objetivos del Milenio: tensiones y complementariedades”. En: Corredor Martínez, Consuelo (ed.). *Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Un compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá: Ed. UN -PNUD, pp. 107-118.
- ____ (2007). *Informe de Investigación*. Bogotá.
- VALLEJO, Cesar (1999). “Pobreza: inequidad e ineficiencia en equilibrio estable”. En: Corredor Martínez, Consuelo (ed.) *Pobreza y desigualdad*. Bogotá: Ed. Universidad Nacional de Colombia, Colciencias, Cinep y GTZ.
- VAN PARIJS, Philippe (1996). *Libertad real para todos*. Buenos Aires: Ed. Paidós.