

# DERECHOS HUMANOS

## UNIDAD DIDÁCTICA 1

### CAPACIDAD ECONÓMICA Y FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS

Autor: Jenny Bedoya Lima

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL



1

UNIDAD  
DIDÁCTICA

**Facultad:** Pregrado

**Denominación del programa:** Administración Pública Territorial

**Nombre de la asignatura:** Capacidad Económica y Funciones Redistributivas

**Modalidad<sup>1</sup>:** Virtual

**Tipo de asignatura<sup>2</sup>:** Teórico-Práctica

**Número de créditos<sup>3</sup>:** 1

**Horas de acompañamiento directo:** 16

**Horas de trabajo independiente:** 16

**Nombre del autor:** Jenny Bedoya Lima

**Corrector de estilo:** Laura Novoa

**Diagramación:** José Ramón Porras Montero

**Diseño de portada:** Nayfer Acuña

**Asesoría pedagógica y control de calidad:** Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

**Fecha última versión:** agosto de 2017

**ISBN:**978-958-652-454-4

<sup>1</sup> Presencial, distancia o virtual.

<sup>2</sup> Teórico-Práctica o teórica.

<sup>3</sup> Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 75 del 2015).1295 del 2010 y Decreto 10

## CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	5
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	5
JUSTIFICACIÓN .....	6
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA.....	7
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	8
UNIDAD DIDÁCTICA. CAPACIDAD ECONÓMICA Y FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS.....	9
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA .....	9
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. CAPACIDAD ECONÓMICA Y FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS.....	10
TEMA 1. INTRODUCCIÓN.....	10
TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA .....	13
TEMA 3. EFICIENCIA DISTRIBUTIVA Y REDISTRIBUTIVA .....	21
TEMA 4. LA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN DERECHOS HUMANOS.....	24
ESTUDIO DE CASO .....	27
CONCLUSIÓN .....	31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	32
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR .....	32
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS COMENTADAS .....	32
WEBGRAFIA .....	33
GLOSARIO .....	34



LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Principios de la política pública ..... 26



## CONTEXUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

El incremento de la pobreza y la disminución de los recursos públicos reducen las posibilidades reales de mejorar la calidad de vida de la población. Así, el acceso a los bienes y servicios que posibiliten a la ciudadanía su bienestar económico y social, de la misma manera que la potencialización de sus capacidades para el logro de un desarrollo sostenible y sustentable, remiten a políticas de Estado con equidad.

La equidad en el acceso a los bienes y servicios del Estado se soporta en la política económica que éste haya forjado. Lo anterior hace que la redistribución de los recursos sea un tema fundamental para el análisis social en perspectiva de derechos. En efecto, considerar los desequilibrios provenientes de las dificultades en el acceso a la tierra, las diferencias étnicas y la precariedad en los servicios públicos presentados por ciertos sectores poblacionales deviene prioritario.

En consecuencia, la producción de las políticas públicas implica a los actores estatales y gubernamentales en la búsqueda de la garantía, la protección y la restitución de los derechos fundamentales de dicha población. Las políticas de Estado deben estar transversalizadas por las particularidades de la población y ser formuladas desde un enfoque de derechos. Eso significa, sobre todo, un préstamo de servicios públicos basado en el principio fundamental de los Derechos Humanos: la no discriminación por ninguna razón.

## OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Comprender las dinámicas que se establecen entre la distribución del ingreso y el aumento de la pobreza, para la maximización del uso de los recursos públicos por medio del análisis de las decisiones que acompañan la redistribución del ingreso desde la perspectiva de los Derechos Humanos.



## JUSTIFICACIÓN

La capacidad económica es entendida como la facultad que posee una persona para adquirir bienes y servicios que satisfagan, en primera instancia, sus necesidades básicas y, en segunda, las suntuarias. Esto es producto de la posibilidad de acumulación de capital. Las necesidades básicas están reflejadas en los Derechos Humanos.

La redistribución de los ingresos está directamente ligada con la política económica del Estado. En este sentido será él quien determine la eficiencia en la oferta de servicios públicos.

El gasto público, además de fortalecer el crecimiento económico, entabla, en el largo plazo, una estrecha relación con el bienestar social. Por cuanto los recursos públicos son limitados, los objetivos del gasto público se orientan a lograr una administración eficiente de dichos recursos garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso a sus beneficios.

La justicia, considerada como lo que da a cada uno lo que le corresponde o le pertenece, permite, en igualdad de condiciones, llegar a acciones de discriminación positiva que redundan, en perspectiva de derechos, en beneficio de las personas menos favorecidas.

La justicia social es mucho más que un discurso: se materializa en la posibilidad que tiene cada persona de acceder a lo que efectivamente necesita en condiciones de vida digna, y el Estado debe posibilitarles el libre acceso a tales condiciones.



ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA

Introducción

Justicia distributiva y  
pobreza

Eficiencia distributiva y  
redistributiva

La política pública  
basada en Derechos  
Humanos

Conclusión

1

UNIDAD  
DIDÁCTICA



## PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Competencia general de la Unidad Didáctica	Nº y nombre de la Unidad Didáctica	Estructura temática
Comprende las dinámicas que se establecen entre la distribución del ingreso y el aumento de la pobreza, para la maximización del uso de los recursos públicos por medio del análisis de las decisiones que acompañan la redistribución del ingreso desde la perspectiva de los Derechos Humanos.	Capacidad Económica y Funciones Redistributivas	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Introducción.</li><li>2. Justicia distributiva y pobreza.</li><li>3. Eficiencia distributiva y redistributiva.</li><li>4. La política pública basada en Derechos Humanos.</li><li>5. Conclusión.</li></ol>





## UNIDAD DIDÁCTICA. CAPACIDAD ECONÓMICA Y FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS

### RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Los recursos públicos son instrumentos que posibilitan a ciudadanos y ciudadanas condiciones de equidad y justicia. Sin embargo, estas condiciones solo se dan en el marco de la eficiencia redistributiva del gasto público que debe priorizar y atender preferencialmente a aquellas personas que se encuentran en estado vulnerable.

Situaciones como la territorialidad y la deficiencia estructural en cuanto a la misma prestación de los servicios públicos deja en manos de actores privados el control de éstos, y con ello la justicia social se hace cada vez menos posible. Los Derechos Humanos pueden constituirse en un discurso apartado de la realidad toda vez que la capacidad económica, en el sistema capitalista, se logra a partir de la misma acumulación de riqueza, lo cual lleva a procesos de exclusión social que derivan pobreza. Bajo estas circunstancias, el Estado debe transformar sus funciones y darle nuevos matices de intervención.



## CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. CAPACIDAD ECONÓMICA Y FUNCIONES REDISTRIBUTIVAS

### TEMA 1. INTRODUCCIÓN

El Estado, a través de su régimen político, establece una serie de relaciones entre él y la ciudadanía, a quien debe proteger y procurar condiciones de convivencia y estabilidad. Así, las instituciones son el producto de dichas relaciones, pero también, son el producto del tiempo y de los “ires y venires” de las organizaciones originarias de esas instituciones que, diacrónica y sincrónicamente, afectan a todos y cada uno de los espacios de la sociedad.

#### **Importante**

Tanto el medio como las motivaciones hacen que, constantemente, los individuos pertenezcan a diferentes grupos con distintos tamaños, organizaciones y formalidades relacionados con factores económicos, sociales, culturales, morales, etc.

Los desarreglos estructurales de las instituciones y la primacía de algunos actores moldean el accionar y las lógicas tanto de las organizaciones como de las mismas instituciones, poniendo de relieve los intereses de quienes, esgrimiendo sus argumentos racionales y coercitivos, imponen sus particularidades y generan cambios poco participativos y lejos de la universalidad, lo que, a la larga, hace visible, en lo económico y en las interrelaciones, una inequitativa distribución del ingreso.

En este punto el concepto de libertad se involucra para hacer la diferencia entre el control coercitivo del que pueda ser objeto la vida económica de un individuo, las implicaciones políticas y el control derivado de aquellas, en momentos en que debe distinguirse entre bienes individuales y colectivos, para ejercer presión, proporcionar fuerza política, obtener fines específicos o propender por intereses especiales.



Según Rodríguez (1994), desde el punto de vista liberal, se considera que la protección de la libertad individual satisface derechos y libertades fundamentales por cuanto se garantiza igualdad ante la ley e igualdad en las oportunidades de acceso a la propiedad. En consecuencia, el Estado carecería de legitimidad para intervenir en la distribución de la riqueza social y apoyar a los sectores más desprotegidos de la sociedad. En efecto, el modelo de Estado de derecho no es por sí mismo un modelo de distribución de riqueza (no contempla la llamada justicia distributiva) ni de compensación de las desventajas de las clases bajas.

## TEMA 1. INTRODUCCIÓN

La sociedad entabla una serie de condiciones e interacciones bajo la figura de la organización, cuya finalidad dependerá del espacio o entorno en el cual se desenvuelve. En todo caso, es común a las diferentes organizaciones el proteger los intereses de sus miembros. Éstos pueden ser de tipo político, económico o meramente social, en donde el estatus y la distinción desempeñan un papel muy importante. Unos más cohesionados que otros, estos grupos tienden a la formalidad o a la informalidad, dos condiciones que se sustentan en la tendencia natural de la persona, por un lado, a asociarse y por el otro, a obrar de manera individual dependiendo de la conveniencia de tal acción. Es así como la evolución de la sociedad ha sacado de la esfera grupal, estructural a los consanguíneos, sus expectativas por los ya mencionados intereses individuales. (Olson, 1992).

El instinto puede procurar para individuos bienes públicos en nombre de grupos extensos, lo cual conlleva la presunción del bien común, de la participación y de la no exclusión. Con ello se asume la participación como una asociación voluntaria y universal aun cuando el tamaño del grupo tienda a desequilibrar la proporción óptima de bien colectivo. A su vez, en grupos pequeños se hace evidente la explotación de los grandes por los pequeños. Con estas dos lógicas se observa que dichos grupos pueden tender a ser más o menos inclusivos (reducir su tamaño) cuando la cantidad del beneficio es fija y esto sucede concretamente con el mercado. (Olson, 1992).

Puede afirmarse entonces, y desde un punto de vista muy sociológico, que la puesta en tensión de la estructura social corre por cuenta de aquellos cuyos grupos han sido privados de bienes públicos (Olson, 1992), el desistir de dicha tensión involucra la recepción de un beneficio.

**Idea clave**

La puesta en tensión de la estructura social corre por cuenta de aquellos cuyos grupos han sido privados de bienes públicos.

**TEMA 1.  
INTRODUCCIÓN**



## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

### Idea clave

Le recomendamos la lectura de Lecaros Zavala, C. (2003) *Justicia distributiva y desarrollo humano: una mirada desde los pobres*, que encontrará. Disponible en: [http://www.revistafuturos.info/futuros\\_2/justicia1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_2/justicia1.htm).

El acceso a bienes y servicios que favorezcan el bienestar económico y social de toda persona es un tema objeto de constante discurso por cuanto parece utópico en tanto, desconociendo las capacidades y potencialidades que lo acompañan, se le restringe efectivamente a través de ejercicios de exclusión y de individualización afianzados por la no pertenencia a determinados círculos sociales y económicos.

Bajo estos parámetros aflora la inequidad y se hace necesaria la intervención estatal que, a través de la formulación, implementación y evaluación de políticas, asume el control sobre la prestación de los servicios públicos y con ello, conjura la exclusión.

Sin embargo, este tipo de respuestas procede en un marco descontextualizado en tanto la misma política económica, signada por grupos de interés, asume halos de inequidad. En efecto, las asignaciones presupuestales para cubrir la prestación de los servicios públicos distan de factores como la calidad y se acerca, con simulada preocupación, al incumplimiento de acciones en donde el empoderamiento ciudadano garantice la adecuada asignación de los recursos públicos, que es uno de los objetivos básicos del gasto público, el otro objetivo es la garantía de la igualdad de oportunidades.



## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

### Importante

Este panorama genera reflexión sobre artículos constitucionales como el 67: “la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social”. Y las explicaciones de la realidad que acompaña a este sector podrían girar en torno a las circunstancias coyunturales de orden público que presenta el Estado colombiano. Es necesario, sin embargo, evidenciar que existen otras condicionantes derivadas de la misma determinación del gasto que incluyen aspectos territoriales, externalidades y voluntad política.

El derecho a la educación está garantizado por Artículo 13 del Pacto de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales de la siguiente manera:

Los Estados, partes en el presente pacto, reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y debe fortalecer el respeto por los Derechos Humanos y las libertades fundamentales. Convienen asimismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos, y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz. (Artículo 13, párrafo 1).

La política económica considera la participación de agentes privados y públicos que, a través de acciones transaccionales, proveen circunstancias presupuestales en las que la redistribución dependerá de factores como la tributación y el beneficio del gasto público. Ello consolida actuaciones en las que los beneficiarios de dicho gasto público no encuentran suficientes acciones en función de sus necesidades, así como desequilibrios entre lo tributado y la eficiencia de su utilización o simplemente distancias entre el gasto público y quienes deberían ser beneficiarios del mismo. En este último caso, se hace más evidente la exclusión. Si se entiende como necesidades básicas los derechos fundamentales en este caso el derecho social a la educación, significa que el Estado no cumple con su deber de respetar, proteger y garantizar los Derechos Humanos de todas las

## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

personas que vivan en el país. Aunque un Estado pueda exculparse con escasos recursos cuando no pueda promover escuelas para todas las personas, tiene que vigilar que la distribución de los recursos que existan sea equitativa, sin discriminación ninguna, y apoyar a la población que vive en condiciones más desfavorables.

La provisión de bienes públicos, como la defensa y la seguridad ciudadana, se encuentra en la cúspide de las prioridades, en tanto el gasto público destinado a redistribuir la renta y la riqueza en bienes preferentes como salud, educación y vivienda o a atender situaciones de desempleo, pensiones y otras prestaciones sociales es cada vez más débil.

El Estado de derecho propende por la protección satisfactoria de las libertades individuales y de la igualdad ante la ley, por lo cual su intervención en la distribución de la riqueza social, tanto como la compensación de las desventajas acaecidas en los sectores que viven en situaciones de vulnerabilidad de la sociedad, se constituye en un discurso poco legítimo de su parte. En otras palabras, el Estado de derecho no contempla la justicia distributiva.

**Idea clave**

El Estado de derecho no contempla la justicia distributiva.

Por tradición, existe una distinción que data de Aristóteles entre justicia distributiva y justicia retributiva (correctiva). Por “justicia distributiva” se entiende la distribución justa de los beneficios y las cargas entre un grupo determinado de personas. “Justicia retributiva” significa, en cambio, la administración justa del castigo.

## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

[...] La necesidad de justicia distributiva surge del hecho de que las necesidades y los deseos de los hombres exceden a menudo los medios para satisfacerlas. [...] La justicia retributiva nace del hecho de que a menudo los hombres violan leyes o códigos morales de los grupos a los cuales pertenecen. (Bowie, 1972).

### Piense un minuto...

En correspondencia con lo expuesto anteriormente:

- ¿Qué tipo de justicia es aplicable a una mujer cabeza de familia y desempleada, que es encontrada robando?
- ¿Cuáles son los derechos fundamentales en conflicto?
- ¿Cuál es el deber ser del accionar del Estado?

La libertad respecto del Estado, concretada en derechos civiles y políticos, de la mano de la igualdad ante la ley, hizo insuficientes las acciones para atender las necesidades sociales y produjo desigualdades económicas infranqueables que materializaron movimientos sociales, demandantes de mejores condiciones de vida con escasos resultados localizados en grupos organizados. El resto de la población vulnerable, sumida en las carencias, ha enfrentado afecciones laborales, derivadas de la inestabilidad laboral, la desintegración familiar y la imposibilidad de acceder a la educación.

En una cadena de males, la población que vive en situaciones de vulnerabilidad se ha incrementado: mujeres cabeza de familia explotadas laboralmente, hombres desempleados, hijos desescolarizados, etc. le reportan a la sociedad una bomba de tiempo de violencia social que amenaza inseguridad.

Sin renunciar a los mencionados principios liberales, Estados avanzados han logrado generar instituciones distributivas que les procuran desarrollo social. Precisamente, el modelo de Estado social promueve la búsqueda de “nuevas técnicas de control social” ligadas a la transformación del derecho y de la función del sistema normativo, en tanto se transita al favorecimiento de acciones ventajosas para la producción de justicia material (Bobbio, 1990).



## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

Las normas del Estado social definen metas, posibilidades financieras y libertad de actuación para la Administración en relación con la asignación de recursos.

### Idea clave

El establecimiento de conexiones entre la calidad de las condiciones de vida y las destinaciones presupuestales de los Gobiernos es fundamental, y por ello se hacen necesarias políticas estatales en el campo fiscal y en el de las políticas sociales.

El Estado social de derecho incide, cada vez más contundentemente, en la actividad legislativa en materia económica y tiende a regular las relaciones socioeconómicas de sus destinatarios; sin embargo, éste es un largo camino por recorrer sobre todo en el caso de sociedades como las latinoamericanas, en donde pequeños sectores poblacionales han accedido, históricamente, a grandes beneficios a costa del sacrificio de los derechos básicos de mayorías incuestionables. Este aspecto, por encima de tendencias ideológicas y modelos, hace irrenunciable la responsabilidad del Estado de crear condiciones de equilibrio económico y compromiso de los actores del crecimiento económico para conseguir la justicia social, caracterizada por la prestación efectiva de servicios públicos.

Esto implica el acceso de los individuos a los bienes y servicios que les posibiliten no solo su bienestar económico y social, sino que les permitan el desarrollo de sus capacidades y potencialidades como seres humanos.

El establecimiento de conexiones entre la calidad de las condiciones de vida y las destinaciones presupuestales de los Gobiernos es fundamental, y por ello se hacen necesarias políticas estatales en el campo fiscal y en el de las políticas sociales.

## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

A este respecto, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, según los cuales la pobreza es concebida como la denegación de oportunidades y opciones fundamentales de desarrollo humano, apoyan la redistribución de oportunidades y políticas de crecimiento con equidad, lo que incluye la reorientación de recursos y derechos a favor de la población más vulnerable. No obstante, las condiciones económicas y sociales de estos sectores ponen de manifiesto, en países como Colombia, que aun cuando sea creciente el gasto social, los logros pueden ser insatisfactorios en tanto factores de alto riesgo como el desempleo y el deterioro de los ingresos no sean debidamente controlados.

### Los objetivos del milenio

En septiembre del año 2000, los líderes de 189 países se reunieron en la sede de Naciones Unidas en Nueva York y aprobaron la Declaración del Milenio, un acuerdo para trabajar de manera conjunta con el propósito de construir un mundo más seguro, más próspero y más equitativo. La declaración se tradujo en un plan de acción que creó ocho objetivos medibles y con límite de tiempo que debían alcanzarse para el año 2015, conocidos como los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM):

- Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
  - Reducir a la mitad el porcentaje de personas cuyos ingresos son menores a un dólar diario.
  - Alcanzar el pleno empleo productivo y trabajo decente para todos, incluyendo a las mujeres y los jóvenes.
  - Reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.
- Lograr la enseñanza primaria universal.
  - Asegurar que todos los niños y las niñas completen un ciclo completo de enseñanza primaria.

## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

- Promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de la mujer.
  - Eliminar la disparidad de género en la educación primaria y secundaria, preferentemente para 2005, y en todos los niveles educativos a más tardar para el año 2015.
- Reducir la mortalidad infantil.
  - Reducir en dos terceras partes la mortalidad de niños y niñas menores de 5 años.
- Mejorar la salud materna.
  - Reducir la mortalidad materna en tres cuartas partes.
  - Lograr el acceso universal a la salud reproductiva.
- Combatir el VIH y sida, el paludismo y otras enfermedades.
  - Detener y revertir el avance del VIH y sida.
  - Lograr para el año 2010 el acceso universal al tratamiento para todos aquellos que lo necesiten.
  - Detener y revertir la incidencia de paludismo y otras enfermedades.
- Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente.
  - Integrar principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas de cada país, revertir la pérdida de recursos ambientales.
  - Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando en 2010 una reducción significativa en la tasa de pérdida.
  - Reducir en un 50% el número de personas que carecen de acceso al agua potable y saneamiento.

## TEMA 2. JUSTICIA DISTRIBUTIVA Y POBREZA

- Mejorar la calidad de vida de al menos 100 millones de habitantes de barrios de tugurios para el año 2020.
- Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.
  - Desarrollar un sistema comercial y financiero multilateral abierto, equitativo, basado en normas, previsible y no discriminatorio.
  - Atender las necesidades especiales de los países menos desarrollados, países sin salida al mar, y pequeños Estados insulares en desarrollo.
  - Enfrentar de manera general la deuda de países en desarrollo.
  - En cooperación con la industria farmacéutica, asegurar el acceso a medicamentos esenciales asequibles en los países en desarrollo.
  - En cooperación con el sector privado, hacer accesibles los beneficios de las nuevas tecnologías, especialmente de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.

En efecto, la frontera entre la pobreza y la indigencia es muy frágil, y las condiciones económicas pueden hacerla imperceptible, sobre todo cuando ambos estadios privan a la ciudadanía del acceso a la información, de la tecnología y en general de la posibilidad de ejercer su dimensión política. Si a este panorama se le suman las situaciones derivadas del conflicto armado y las estrategias de política social, fincadas en el asistencialismo, tales condiciones pueden afianzarse porque la exclusión social se da desde la misma producción de la riqueza.

### TEMA 3. EFICIENCIA DISTRIBUTIVA Y REDISTRIBUTIVA

#### Idea clave

El modelo capitalista basa la producción de la riqueza en la acumulación.

El modelo capitalista basa la producción de la riqueza en la acumulación, lo que inhibe la participación de grandes sectores poblacionales en su distribución en tanto ella (la riqueza), en sí misma, es un modo de producción. Consecuentemente, la pobreza y la exclusión se constituyen en condición del crecimiento económico, de modo que la lógica de la asignación eficiente de recursos está transversalizada por la elección aparentemente colectiva (pero realmente en cabeza de sujetos) en condiciones de incertidumbre (elección racional).

“La naturaleza de la decisión tomada por el legislador ideal no es, por tanto, materialmente diferente de la del empresario que decide cómo maximizar su ganancia [...]” (Rawls, 1979), mediante la producción de esta o aquella mercancía, o de la del consumidor que decide cómo maximizar su satisfacción mediante la adquisición de esta o aquella colección de bienes.

Entonces, la demanda, la oferta y el equilibrio del mercado, dependientes de supuestos, llevan a los usuarios a pretender la maximización de la utilidad (considerando su poder adquisitivo) bajo distintas combinaciones de bienes y servicios. En estas circunstancias, aparece la eficiencia distributiva.

La organización de la distribución está totalmente determinada por la organización de la producción. La distribución es ella misma producto de la producción. (Marx, 1971).



### TEMA 3. EFICIENCIA DISTRIBUTIVA Y REDISTRIBUTIVA

#### Piense un minuto...

En tiempos de globalización acceder al desarrollo tecnológico garantiza la disminución de costos de producción y condiciones óptimas de competitividad. ¿Qué proporción de las pequeñas y medianas empresas puede cumplir con estas nuevas exigencias?

De otra parte, y ante la transición al Estado social de derecho, se acrecienta la capacidad reguladora del Estado que, ahora, puede utilizar los recursos públicos de manera diferente y encontrar mecanismos de redistribución, basados en la intervención, con ampliación de cobertura en servicios.

Esta situación genera circunstancias de demanda inducida, asistencialismo, que desbordan la oferta y afectan de manera negativa a la redistribución, por cuanto la reducción del subsidio no se da, como tampoco se logra el aumento de la capacidad económica de los beneficiarios.

En aras de la justicia retributiva la intervención pública pretende corregir las desigualdades sociales, mediante la toma de decisiones que se materializan en políticas públicas sociales formuladas, desde actores particulares que hacen el presupuesto y gestión de los recursos apareciendo, nuevamente, en el escenario la influencia de intereses individuales.

### TEMA 3. EFICIENCIA DISTRIBUTIVA Y REDISTRIBUTIVA

Bajo tales circunstancias la consecución de los fines redistributivos positivos está ligada a una adecuada administración de los recursos públicos, lo cual comporta igualdad de oportunidades y asignación eficiente de recursos.

**Piense un minuto...**

Las intervenciones públicas deben obligar el suministro de determinados servicios de manera preferente a los sectores poblacionales en situaciones de vulnerabilidad y, en todo caso, potencializar el capital humano para mejorar su capacidad económica y así superar progresivamente la etapa del asistencialismo, lo que, en últimas, se refleja en el mejoramiento de los ingresos del sector público.

#### TEMA 4. LA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN DERECHOS HUMANOS

**Piense un minuto...**

Una política basada en Derechos Humanos no solamente significa que vele por los derechos uno a uno, sino que vela por los principios en su totalidad.

La Constitución Política de Colombia de 1991 aclama en su primer artículo: “Colombia es un Estado social de derechos [...] fundado en el respeto de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”. Un Estado social de derechos fundado en la dignidad humana incluye tanto los derechos civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales. Eso significa que la política estatal tiene como guía y como objetivo los Derechos Humanos en su totalidad. Los programas sociales, por su naturaleza, fortalecen los derechos sociales y mejoran el goce de los mismos.

Una política basada en Derechos Humanos no solamente significa que vele por los derechos uno a uno, sino que vela por los principios en su totalidad.

**Piense un minuto...**

Los principios de los Derechos Humanos son:

- Principio de la no discriminación.
- Principio del empoderamiento o sea *empowerment* social.
- Principio de la participación ciudadana.
- Principio de la transparencia y responsabilidad estatal.





## TEMA 4. LA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN DERECHOS HUMANOS

Viendo la política social desde este enfoque, significa que las personas que viven en situaciones de vulnerabilidad no son pobres e incapaces de satisfacer sus necesidades básicas, sino que son sujetos de derechos que reclaman sus derechos sociales y con toda la razón y con todo el derecho. De la misma manera significa que el Estado no da limosnas a las personas, sino que cumple con su deber de garantizar estos Derechos Humanos al desarrollar programas sociales; es el portador primordial de la obligación de cumplir con los Derechos Humanos.

Esto también significa que la forma de desarrollar los programas sociales no puede quedarse con el asistencialismo, sino que tiene que aportar al empoderamiento, al *empowerment* social de la población para respetar su dignidad. La dignidad humana incluye la capacidad de tomar decisiones y poder tomar su propia vida en sus manos sin estar en condiciones de dependencia permanente.

### Para saber más...

Para conocer más, visite la siguiente página Web donde puede encontrar un glosario de presupuesto y género Disponible en:

[http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com\\_content&task=section&id=11&Itemid=80](http://www.presupuestoygenero.net/index.php?option=com_content&task=section&id=11&Itemid=80)

La política del presupuesto participativo y el presupuesto de género pretende cumplir con los principios de la política pública basada en Derechos Humanos, ya que ofrece la participación en su desarrollo y sobre todo el presupuesto sensible al género tiene como objetivo lograr, tanto por los ingresos como por los gastos públicos, un nivel alto de la no discriminación entre los géneros, etnias y clases sociales.

Eso es lo que explica la siguiente figura. Los *duty bearer* son los Estados que tienen la responsabilidad de garantizar los Derechos Humanos hacia los *rights holder*, o sea, los sujetos de derechos. Ellos y ellas tienen el derecho a participar y a reclamar sus derechos desde los responsables de las obligaciones, el Estado.

#### TEMA 4. LA POLÍTICA PÚBLICA BASADA EN DERECHOS HUMANOS

Figura 1. Principios de la política pública



Fuente: Elaboración propia.

## ESTUDIO DE CASO

**Comentado [D1]:** El estudio de caso contiene varios puntos suspensivos, sin embargo no menciona con claridad la fuente de las citas a las que hace referencia.

Los procesos y concepciones en pos del desarrollo han dejado en el imaginario colectivo latinoamericano una sensación de deuda con los sectores poblacionales menos favorecidos.

En efecto, las reformas, las desigualdades y la pobreza han generado inquietud sobre las maneras como se han atendido los problemas en la región, llevando incluso a disertaciones continuas sobre la relación entre inequidad y subdesarrollo, entendiendo la pobreza como falta de acceso a la participación política.

Hacia un enfoque de justicia distributiva para el desarrollo (Apartes) de Stanislao Maldonado Zambrano (2004).

Versión revisada de un documento presentado en la oficina central del Banco Mundial en Washington DC, el 23 de abril de 2003, gracias a una invitación del presidente del Banco, James Wolfensohn, en el marco del Programa Voces Nuevas. Michael Walton, David Varela, Norman Hicks, Shelton Davis, Kathy Bain, Elizabeth Dasso y Josefina Stubbs, todos del Banco Mundial, me brindaron valiosas observaciones durante el proceso de elaboración de esta propuesta. Como es de rigor, la responsabilidad por lo aquí escrito es exclusivamente mía.

[...]

### A modo de introducción

América Latina se encuentra en un momento de transición muy importante. Luego del proceso de reforma de orientación liberal, inspirada en el Consenso de Washington, la región parece dirigirse hacia un nuevo orden político, signado por la toma del poder por parte de sectores que, en la mayoría de los casos, tienen una orientación política radicalmente distinta a la predominante en la década pasada. Este cambio en el péndulo político se debe, sin duda, al incumplimiento de la promesa de bienestar asociada a las reformas y a la frustración generada en la población del continente ante los magros resultados de un proceso por el cual se tuvo que pagar una “factura social” muy elevada. Por ello, no es de extrañar que la población



latinoamericana se encuentre sumamente insatisfecha y molesta. Cada vez es más frecuente observar manifestaciones, movilizaciones, marchas y paros que persiguen el logro de una serie de reivindicaciones comprensibles y justas que ponen en jaque a los gobiernos y debilitan más aún la endeble estructura institucional que los sostienen. Ya sea en Argentina, Bolivia, Ecuador o el Perú, las masas parecen ya no estar dispuestas a esperar más tiempo a fin de que sus demandas sean atendidas, lo que agudiza más si cabe los problemas de gobernabilidad que caracterizan a los países de esta parte del mundo.

Este descontento general contrasta con los resultados macroeconómicos mostrados por casi todos los países de la región. La inflación, que tanto dolor de cabeza ocasionó durante los años ochenta, ha sido controlada, y el crecimiento, aunque modesto, se ha reactivado.

[...] Según la Encuesta Latinobarómetro, los habitantes de esta parte del planeta siguen considerando que los principales problemas que los aquejan se asocian con la desocupación (21%), la precariedad laboral (6%), la baja calidad de la educación (18%), los bajos salarios (8%), la pobreza (7%) y la corrupción (7%).

Asimismo, al plantearseles la simple pregunta sobre si creían que estaban viviendo mejor o peor que sus padres, solamente el 17% señaló que mejor. El resto, la gran mayoría, consideraba que su situación había empeorado.

No debe sorprendernos entonces el gran consenso alcanzado respecto a la necesidad de reemplazar el modelo de desarrollo seguido por la región durante la década pasada. Sin embargo, no parece existir la misma claridad con respecto a cuáles serían los principios que deberían guiar el diseño y la implementación de un nuevo modelo de desarrollo que seguir. Y no cabe duda de que aún estamos bastante lejos de lograrlo.

La incertidumbre al respecto es muy significativa. Esta se explica porque, al parecer, la región ya ha probado casi todos los caminos para alcanzar el desarrollo sin obtener los resultados esperados. Durante el último medio siglo se experimentó con dos enfoques casi contrapuestos (estructuralismo y neoliberalismo), ambos con distintas combinaciones Estado-mercado y visiones diferentes de la sociedad, sin que se resolviera la extendida pobreza y la elevada desigualdad distributiva que la caracteriza. Ello invita a plantear que ninguna de las estrategias anteriormente mencionadas atacó los factores estructurales que permiten la reproducción del capitalismo subdesarrollado de la región.

[...] Si tener un contrato social equitativo y justo es un factor fundamental para el desarrollo de una sociedad, resulta relevante indagar acerca de las condiciones que nos han de permitir articular contratos sociales de esta

naturaleza. A partir de la revisión de las principales teorías sobre la justicia distributiva proponemos un conjunto de principios que podrían asegurarnos, desde nuestra perspectiva, alcanzar esto último. [...]

### Los activos sociales y los activos naturales

Las dotaciones de los individuos están compuestas por dos grandes clases de activos: los activos sociales y los activos naturales. A su vez, entre los activos sociales debemos considerar tres tipos: los económicos, los políticos y los culturales. El conjunto de todos ellos constituye la dotación de activos. Provistos de ellos, los individuos participan en los diversos procesos sociales relacionados con la organización económica (sistemas productivos y mercados), el ordenamiento político-institucional y la cultura (Figueroa, Altamirano & Sulmont, 1996).

Entre los activos económicos se cuentan los recursos productivos en general, tales como las tierras, el capital físico y el capital humano. Los activos políticos se refieren al acceso de las personas a los derechos universales establecidos por la sociedad y a las posibilidades para el libre ejercicio de su ciudadanía. Los activos culturales, por último, incluyen las características personales de los individuos (lenguaje, género, religión, casta, origen regional, costumbres, etc.) sujetas a valoración social dada una jerarquía históricamente determinada (Figueroa, Altamirano & Sulmont, 1996), (Figueroa, 2000).

Por su parte, los activos naturales hacen referencia a las características y habilidades innatas de los individuos. Entre éstos debemos considerar, por ejemplo, el talento, la fortaleza física y, en general, todas aquellas ventajas que son producto de la conformación biológica de los individuos (Zynda, 2001).

La distribución de estos activos entre los individuos depende de las pautas distributivas establecidas en el contrato social. Si dichas pautas aseguran un acceso equitativo o inequitativo a los recursos dependerá de las condiciones históricas en las que dichos contratos sociales fueron configurados y en los factores que permiten su recreación. Es decir, la historia cuenta.

## Colonización y subdesarrollo

En los últimos años los economistas y teóricos políticos han encontrado evidencias que sugieren que los países que “nacieron” como producto de procesos de colonización han encontrado severas dificultades para asegurar el acceso al bienestar de sus respectivas poblaciones. En estos países fueron implantados regímenes coloniales que establecieron marcadas diferencias en el control y acceso a los recursos entre dominadores y personas dominadas, derivándose en la conformación de sociedades multiculturales y multiétnicas en las cuales se establecieron contratos sociales cuyas pautas distributivas eran marcadamente inequitativas. La desigual distribución de los activos entre los diversos grupos étnicos y culturales ha derivado en la generación de procesos de exclusión social que se han reproducido a través del tiempo. Esto explica por qué Argentina y Uruguay son sociedades relativamente más equitativas que el Perú y Brasil. La razón principal es que no han sido colonias. En este caso los procesos de exclusión social se reducen a la exclusión económica. Al tener poblaciones relativamente homogéneas no operan con intensidad mecanismos de segregación cultural.

La conquista trajo consigo la imposición de una determinada escala de valoración social, la misma que infravalora los valores y costumbres de los grupos sociales excluidos. Así, este proceso derivó en la conformación de una sociedad estamental, una sociedad de castas. Con ello, estos grupos sociales han terminado siendo víctimas de la marginación del resto de la sociedad. De esta forma, la magnitud e intensidad de los procesos de exclusión social son producto del grado de inequidad en la distribución de los activos y recursos establecidos en el contrato social. [...].

Las condiciones iniciales con las que partieron las sociedades importan a la hora de comprender la naturaleza y el origen de las desigualdades distributivas características de las naciones. El grado de desigualdad inicial de los países ejerce una enorme influencia en el resultado del proceso económico de producción y distribución. Una desigual distribución de los activos y recursos derivará en una desigual repartición del ingreso, y es esta desigualdad la que a su vez impone costos elevados para la reproducción del sistema social. De este modo, la sociedad tendrá limitadas posibilidades para asegurar elevadas expectativas de vida para sus miembros. [...]

## Cuestiones para reflexionar

- ¿Cuáles son las características que deben acompañar un proceso de desarrollo social y económico?
- ¿Qué relaciones pueden establecerse entre el recaudo fiscal y la atención social?

- ¿Qué relación se establece entre la división social en clases, la exclusión y el proceso económico de producción y distribución en un Estado?
- ¿Por qué hablar de justicia distributiva? ¿Cómo se relacionan los Derechos Humanos y la lucha contra la pobreza? ¿La pobreza es una violación de los Derechos Humanos?

### CONCLUSIÓN

El Estado social de derecho abrió la posibilidad de nuevas funciones al Estado, en tanto integró a su accionar la intervención pública como mecanismo para lograr la inclusión de sectores poblacionales en situaciones de vulnerabilidad, tradicionalmente excluidos de la producción, de acceso a la tierra y la distribución de la riqueza. Sin embargo, la equidad no se consigue solamente con acciones redistributivas basadas en la asistencia: las actuaciones públicas deben orientarse a la consecución de cambios estructurales en la sociedad, a la implementación de políticas públicas dirigidas a la potencialización del capital humano, a la búsqueda del binomio desarrollo económico y social, integral e incluyente.

En perspectiva de Derechos Humanos, las políticas públicas deben concretar y materializar acciones para el ejercicio pleno de los derechos. En ellas están inmersos la educación, la salud, el trabajo, el desarrollo humano, la seguridad social, la alimentación, y es el Estado el llamado a regular dichas acciones, a fin de sumar justicia distributiva y justicia retributiva, para el logro de la justicia social que transforme las condiciones de la población vulnerable y erradique la pobreza.

Toda la población debe ser partícipe en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas, no solamente como espectadores, sino también como actores, en el entendido de que las decisiones tomadas le afectan de forma directa. Asimismo, posteriormente debe conocer y dar cuenta de la evaluación de las mismas a fin de considerar el impacto causado, puesto que solo así puede entrarse en el camino de la equidad.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR

Gascó Hernández, M. (2002). Hacia una sistematización de la evaluación de programas y políticas públicas, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 23 pp. 55-65.

Marx, K. (1978). *Elementos fundamentales para la crítica de la economía política*. México DF: Siglo XXI.

North D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y comportamiento económico*. México DF: Fondo de Cultura Económica.

Olson, M. (1992). *Lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México DF: Grupo Noriega Editores.

Rawls, J. (2001). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

#### ***Justicia distributiva***

Norman Bowie. 1972. Buenos Aires: Economía y empresa.

Los contenidos de este libro hacen referencia constante a diferenciar las necesidades de los deseos humanos para, así, explicar las soluciones otorgadas a situaciones de inequidad a través de las leyes.





### **Las políticas públicas**

Pierre Muller. 2000. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Este libro hace una exhaustiva revisión del término “política pública” y los procesos que comporta, desde el nacimiento de la situación problemática y los actores que intervienen en su formulación hasta el momento de su evaluación, finalización o reorientación.

### **Citizenship and Social Class and Other Essays**

Thomas Marshall. 1950. Ed. castellano: Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza, 1998.

Este documento hace un análisis sobre las condiciones de la ciudadanía y su relación con la capacidad adquisitiva de la misma, relevando la importancia de lograr equilibrios que permitan reducir las distancias entre los grupos poblacionales, derivadas de aquella.

### WEBGRAFIA

Hacia un enfoque de justicia distributiva para el desarrollo Disponible en: [http://www.actualidadeconomica-peru.com/anteriores/ae\\_2004/mayo/equidad\\_3.pdf](http://www.actualidadeconomica-peru.com/anteriores/ae_2004/mayo/equidad_3.pdf)

Lecaros Zavala, C. (2003). *Justicia distributiva y desarrollo humano*: Una mirada desde los pobres, en Revista Futuros, vol. 2, núm. 1. Disponible en: [http://www.revistafuturos.info/futuros\\_2/justicia1.htm](http://www.revistafuturos.info/futuros_2/justicia1.htm).

Rodríguez Zepeda, J. (1996). *Estado de derecho y democracia*, en Cuaderno de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 12. México DF. Instituto Federal Electoral. Disponible en: [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/estado\\_de\\_derecho\\_y\\_democracia.htm#1](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/estado_de_derecho_y_democracia.htm#1)

## GLOSARIO

**Consenso de Washington:** Es un listado de políticas económicas consideradas durante los años noventa por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D. C. El consenso incluye disciplina fiscal, reordenamiento de las prioridades del gasto público, reforma impositiva, liberalización de las tasas de interés, una tasa de cambio competitiva, liberalización del comercio internacional (*trade liberalization*), liberalización de la entrada de inversiones extranjeras directas, privatización, desregulación y derechos de propiedad.

**Institución:** Estructura social que comporta un sistema de normas y valores orientados a satisfacer necesidades sociales.

**Presupuesto sensible al género:** El presupuesto sensible al género es el medio a través del cual se analiza el impacto diferenciado que tienen los presupuestos sobre hombres y mujeres. Presupuesto sensible al género no es sinónimo de presupuesto diferenciado para hombres y mujeres. Su objetivo prioritario es la integración transversal de los asuntos de género en todas las políticas, planes y programas nacionales.

**Valor público:** Se entiende como la apropiación que la ciudadanía hace de una actividad, decisión o práctica de tal manera que es movida a preservarlo.

