



DERECHOS HUMANOS

UNIDAD 1
DIDÁCTICA

INVERSIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO

Autor: Jenny Bedoya Lima

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Facultad: Pregrado

Denominación del programa: Administración Pública Territorial

Nombre de la asignatura: Inversión Social y Gasto Público

Modalidad¹: Virtual

Tipo de asignatura²: Teórico-Práctica

Número de créditos³: 1

Horas de acompañamiento directo: 16

Horas de trabajo independiente: 16

Nombre del autor: Jenny Bedoya Lima

Corrector de estilo: Katherine Rueda Sanmiguel

Diagramación: Luis Antonio Mayorga Velandia

Diseño de portada: Nayfer Acuña

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

Fecha última versión: 22/08/2017

ISBN: 978-958-652-716-3

¹ Presencial, distancia o virtual.

² Teórico-Práctica o teórica.

³ 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 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).



CONTENIDO

CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	5
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	7
JUSTIFICACIÓN.....	7
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA.....	8
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	9
UNIDAD DIDÁCTICA. INVERSIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO	10
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	10
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. INVERSIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO	11
TEMA 1. GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL.....	11
TEMA 2. PROYECTOS Y POLÍTICAS SOCIALES.....	14
TEMA 3. EVALUACIÓN Y EFICIENCIA DE LA POLÍTICA.....	18
TEMA 4. POLÍTICA FISCAL Y ECONÓMICA HACIA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS .	21
ESTUDIO DE CASO.....	26
CONCLUSIONES.....	31
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL CONTENIDO DISCIPLINAR	33
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS.....	33
WEBGRAFÍA	34
GLOSARIO	36



LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Incidencia de las políticas públicas en el comportamiento ciudadano22

1

UNIDAD
DIDÁCTICA



CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

El Estado democrático como organización social, cuya soberanía es reconocida por el Derecho Internacional, asume responsabilidades sociales a través de los gobiernos. En cumplimiento de tales responsabilidades, destina recursos para atender especialmente a la población más vulnerable y, en general, en correspondencia con sus fines, busca alcanzar las aspiraciones de su población, por lo cual debe realizar una constante inversión social.

En esencia, la inversión social tiende a mejorar las condiciones de vida de la población. No en términos de riqueza privada, sí en los aspectos que vinculan la formación de capital humano cualificado y productivo, pues se entiende como parte del capital nacional. Por tanto, los recursos destinados particularmente a proveer el servicio público de la educación, deben considerarse inversión, nunca gasto.

La inversión social depende de las relaciones que se establecen entre las necesidades de la población y la capacidad económica del Estado; sin embargo, este debe propender por la progresividad de la destinación de recursos al área social, ya que las dinámicas de la economía y las circunstancias pueden hacer fluctuante su cuantía. Pero también debe lograr el equilibrio entre las cuantías destinadas a forjar los espacios de inversión social. Esta, en sí misma, debe hacerse evidente por cuanto es común encontrar que gran parte de los recursos supuestos para mejorar las condiciones de vida de la sociedad, terminan considerados en el funcionamiento, administración y logística de los proyectos emprendidos sin que estos causen mayor impacto.

El Estado tiene el reto de incorporar, de forma real, a la ciudadanía en el proceso de determinación de los objetivos y metas a alcanzar, debe cualificarlos en la búsqueda de un ejercicio mancomunado para el logro de impactos en la sociedad desde la inversión. A su vez, la ciudadanía tiene el reto de empoderarse de estos procesos para darles continuidad.



Los planes, programas y proyectos han de superar la barrera de la implementación y entregar resultados contundentes, y estos deben ser evaluados más allá del presupuesto programado versus el ejecutado o de la relación costo-beneficio.

Los instrumentos de focalización tendrán que ser objeto de revisión y ajustarse en correspondencia con la realidad que viven las personas beneficiarias y las potencialmente beneficiarias.



OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Identificar la relación entre gasto público e inversión social como elementos centrales en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos, para evaluar en la política pública los mecanismos de regulación, por medio del análisis de decisiones políticas y recursos financieros.

JUSTIFICACIÓN

La inversión social disminuye la inequidad al tiempo que incrementa el nivel de vida de las personas ciudadanas.

La política social es producto de la confrontación de intereses de la sociedad, lo que lleva a constantes cambios en la determinación de acciones tanto en lo público como en lo privado.

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 los mismos, garantizando la igualdad de oportunidades para el acceso a sus beneficios.

1
UNIDAD
DIDÁCTICA



ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDÁCTICA – IDEOGRAMA

1

UNIDAD
DIDÁCTICA



PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Competencia general de la Unidad Didáctica	Nº y nombre de la Unidad Didáctica	Estructura temática
Identifica la relación entre gasto público e inversión social como elementos centrales en la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos, para evaluar en la política pública los mecanismos de regulación, por medio del análisis de decisiones políticas y recursos financieros.	Inversión Social y Gasto Público	<ol style="list-style-type: none">1. Gasto público y gasto social2. Proyectos y políticas sociales<ol style="list-style-type: none">2.1. Incorporación de los proyectos a los planes de desarrollo3. Evaluación y eficiencia de la política4. Política fiscal y económica hacia la realización de los Derechos Humanos5. Conclusiones

UNIDAD DIDÁCTICA. INVERSIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

El Estado democrático como organización social, cuya soberanía es reconocida por el Derecho Internacional, asume responsabilidades sociales que atiende a través de los gobiernos. En cumplimiento de tales responsabilidades, destina recursos para atender, especialmente, a la población más vulnerable, y en general, en correspondencia con sus fines, busca alcanzar las aspiraciones de su población, por lo cual debe realizar constante inversión social.

Sin embargo, la inversión social materializada en proyectos requiere de partidas destinadas al funcionamiento y al pago del dinero conseguido para el logro de los objetivos propuestos (si son originados en los préstamos, por ejemplo). La partida destinada a hacer realmente cambiante la situación, la propiamente denominada inversión, es la que se hace evidente en el mediano y largo plazo, ya que muestra los resultados de la intervención, seguramente no en incremento de recursos financieros, pero sin duda sí en las condiciones de vida de la población que deberá tornarse más independiente en la gestión de su bienestar.

Pero se requiere de planes, programas y proyectos que superen la barrera de la implementación y entreguen resultados contundentes, evaluados más allá del presupuesto programado/ejecutado o de la relación costo-beneficio. El Estado debe cualificar los instrumentos de focalización para la inversión social, y, lo más importante, debe cualificar a la ciudadanía en la búsqueda de un ejercicio mancomunado para el logro de impactos en la sociedad desde la inversión. Debe también incorporar acciones que promuevan y protejan los Derechos Humanos en correspondencia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA



CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. INVERSIÓN SOCIAL Y GASTO PÚBLICO

TEMA 1. GASTO PÚBLICO Y GASTO SOCIAL

Las sociedades, dentro de la construcción de sus relaciones, acuden a conceptos y significaciones que incorporan en su lenguaje y que, cotidianamente, utilizan para establecer conexiones con espacios y acciones comúnmente definidas. Por ejemplo, la referencia a los recursos destinados al ejercicio de la administración pública se ha recogido en el concepto gasto público y los recursos destinados a mejorar las condiciones de vida de la población se identifican como gasto social. De esta manera y bajo el velo de tales significaciones, cotidianamente, la diferenciación expuesta supone una destinación de recursos no recuperables.

Siendo cada vez más necesario el incremento de recursos destinados a lo social se establece que, pese a la ampliación de cobertura, se está lejos de la satisfacción de las necesidades básicas de la población y, sin resultados tangibles que cambien su realidad, se afianza la concepción de que las acciones en materia social no reportan ninguna ganancia.

Sin embargo, es preciso analizar que los recursos destinados al sector social tienen:

- Una partida lógica de recursos encaminados a la realización de los proyectos en lo que atiende al funcionamiento.
- Otra, al pago del dinero conseguido para el logro de los objetivos propuestos (si son originados en los préstamos, por ejemplo).
- Y lo más importante: una tercera partida destinada a hacer realmente cambiante la situación.



Tema 1.
Gasto público
y gasto social

Estos son los recursos denominados propiamente inversión, que harán evidente, en el mediano y largo plazo, el resultado de la intervención, seguramente no en incremento de recursos financieros, pero sin duda sí en las condiciones de vida de la población que deberá tornarse más independiente en la gestión de su bienestar.

Importante

La sentencia núm. C-541/95 de la Corte Constitucional reza:

“Definido el gasto público social, según lo ordena la Constitución, como aquel destinado a solucionar necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, etc., es apenas lógico que las partidas correspondientes figuren en los capítulos respectivos”.

No hay que olvidar que según el Artículo 16 de la Ley 179, “El Presupuesto de Gastos se compondrá de los gastos de funcionamiento, del servicio de la deuda pública y de los gastos de inversión”.

La partida dirigida al funcionamiento no debe exceder la de la inversión y esta debe maximizar sus resultados y debe materializarse en proyectos dirigidos a resolver puntualmente situaciones problemáticas.

Idea clave

La inversión en el desarrollo de políticas sociales, debe estar orientando las políticas fiscales y no al contrario; solo de esta manera es posible la justicia, entendida como lo justo para cada quien, es decir, la equidad.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 1.
Gasto público
y gasto social

Bajo estas circunstancias las personas que participan de la formulación de los proyectos deben actuar articulada y conscientemente en pos de objetivos comunes. Además, deben hacer partícipes y visibles a los sectores más vulnerables de la sociedad, para garantizar así la protección de derechos.

De otra parte, el proceso iniciado requiere de actores expectantes frente al momento de evaluar las acciones emprendidas y los logros obtenidos. La inversión en el desarrollo de políticas sociales, debe estar orientando las políticas fiscales y no al contrario; solo de esta manera es posible la justicia, entendida como lo justo para cada quien, es decir, la equidad. El derecho a la no discriminación forma base de cualquier convenio internacional en la materia de Derechos Humanos.



TEMA 2. PROYECTOS Y POLÍTICAS SOCIALES

Las dinámicas de la globalización, las relaciones internacionales y las interdependencias económicas hacen que, cada vez, los problemas sociales sean más complejos: las dificultades de cobertura en la prestación de servicios, la insuficiencia de recursos, la situación política y las situaciones asociadas a la pobreza aumentan exponencialmente las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad y, con ellas, las necesidades.

Frente a este panorama se invocan principios que, constitucionalmente, encaminan las acciones del Estado en procura de mejores condiciones de vida para las personas que no cuentan con las bondades del desarrollo económico. Así, el principio de universalidad propende por la protección y restitución de los derechos fundamentales, lo cual garantiza participación; a su vez, el principio de solidaridad lleva a involucrar a quienes gozan de mejores capacidades económicas en un proceso de subsidio para aquellos que carecen de ellas o que las tienen en menor grado, lo que posibilita bienestar económico y social.

Sin embargo, principios y acciones deben estar articulados, y son muchos los factores que hacen indeterminante la población objeto de acciones sociales de inclusión. El desempleo, el subempleo, lo no convencional de los hogares nucleares, los bajos niveles educativos, el número de hijos e hijas, el desarraigo (producto del desplazamiento forzado, entre otros), se entrelazan y, al tiempo, desconfiguran el campo de la política social: por una parte, se intenta incrementar la cobertura; por otra parte, la calidad se debilita ante el crecimiento constante de los potenciales beneficiarios de esta oferta de servicios, que ahora ha hecho compatibles iniciativas estatales y privadas con tendencia claramente asistencialista.

Las políticas sociales articulan acciones intersectoriales en procura del cubrimiento de tres áreas:

- a) La de cobertura universal, que considera los sectores básicos de educación y salud, en la pretensión de cubrir a la población contra las contingencias sociales.



Tema 2.
Proyectos y
políticas sociales

- b) La asociada a la seguridad social, entendida como cobertura a la fuerza laboral y su grupo familiar.
- c) La destinada a enfrentar la pobreza, en el entendido de que considera la beneficencia y la asistencia pública orientada a la población carente y ubicada por fuera del sistema de seguridad social. (Repetto, 1998).

Definición

Las políticas públicas se entienden como procesos de mediación social en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global. (Müller, 2000).

“Pero también son el resultado de coaliciones políticas que atienden a maneras particulares de interpretación de la realidad: las diferentes ideologías.” (Sabatier, 1998).

Secuencialmente, la implementación de políticas públicas sociales debe posibilitar la existencia de una comunidad política o república de ciudadanos y ciudadanas, libres y solidarios entre sí. En el entendido de que no sería posible desterrar la desigualdad, pero sí nivelar los recursos entre las clases. (Marshall, 1950).

2.1. INCORPORACIÓN DE LOS PROYECTOS A LOS PLANES DE DESARROLLO

Los proyectos incorporados en los planes de desarrollo dan cuenta de acciones que requieren de la confluencia de propósitos y recursos públicos y privados. Esfuerzos que deben sumar en el fortalecimiento de políticas sociales más allá de los gobiernos, por cuanto es obligación del Estado garantizar a la ciudadanía el derecho a la igualdad y con él, el acceso a bienes y servicios que provean una vida digna.

En esta construcción se identifican actores e intereses y finalmente se hacen acuerdos que generan diferentes resultantes en la política y, por supuesto, en los referidos planes de desarrollo que, más allá de un diseño de acciones técnicas realizado por especialistas de la administración, deben recoger los intereses colectivos,

propiciar la articulación de actores estatales, gubernamentales y sociales y disminuir las asimetrías entre las clases sociales.

Definición

El involucramiento de abajo hacia arriba facilita la toma de decisiones y la identificación del impacto de las acciones emprendidas.

La inequidad encuentra su asiento en el campo fiscal, en la carencia de políticas estatales que, en el campo económico resuelvan adecuadamente la carencia de empleo y procuren el desarrollo económico progresivo y constante del nivel local. El involucramiento de abajo hacia arriba facilita la toma de decisiones y la identificación del impacto de las acciones emprendidas. Por ende, arroja evaluaciones integradas a las primeras de tal manera que es fácil redireccionar, dar por terminada una política o emprender nuevas formulaciones, con nuevos enfoques, todo de manera articulada en un proceso evolutivo lógico y constante.

Acogiendo las singularidades de los sujetos, tanto en lo individual como en lo colectivo, pero siempre soportándose en la constante interacción social, es posible el encuentro de espacios comunes. Es posible fundar el interés por resolver problemas que involucran a todos, es posible poner en la agenda pública estos problemas y propiciarles soluciones efectivas.

Importante

Agendar los problemas sociales y convertirlos en acciones requiere de la generación de proyectos específicos relacionados con temas que afecten a la población, enfocados a resolver puntualmente las situaciones problemáticas y a incorporar en el proceso a los actores del mismo (beneficiarios y gestores) para lograr su apropiación y legitimidad. En otras palabras, estas decisiones y acciones deben tornarse en valor público.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 2. Proyectos y políticas sociales



Tema 2.
Proyectos y
políticas sociales

Piense un minuto...

¿Qué diferencias existen entre la agenda gubernativa y la agenda pública?

La conciencia de lo público debe propiciar el acercamiento de intereses y generar acuerdos que redunden en el mejoramiento de la prestación de servicios sociales, lo mismo que requiere de acciones eficientes y del reconocimiento de las poblaciones más vulnerables; solo de esta manera se hace efectiva la protección de los derechos.

Bajo estas condiciones, la balanza entre la política y la administración tenderá a inclinarse por la administración, superando las barreras que establecen los compromisos adquiridos en las contiendas electorales y favoreciendo los asuntos de interés comunitario. Políticas sociales y proyectos deben articular soluciones definitivas a situaciones problemáticas que requieren de una adecuada identificación.

Para saber más...

Sobre lo que dice la Constitución de Colombia en materia de servicios sociales puede consultar la Constitución Política de Colombia, Arts. 25, 26, 43, 44, 46, 48, 49, 51, 54, 64, 67, 70, 79, 80, 86, 89. Los puede encontrar disponibles en: www.secretariassenado.gov.co la equidad de la participación, más allá de capacidades económicas, favorece la organización, la identificación de las problemáticas y el planteamiento de objetivos a cumplir, equilibrando las debilidades y fortalezas de los actores y, por tanto, creando empoderamiento.

TEMA 3. EVALUACIÓN Y EFICIENCIA DE LA POLÍTICA

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

La evaluación no solo tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas (respecto a las reglas de la contabilidad pública, adecuación de los medios implementados) sino busca también apreciar los efectos de la acción pública en términos de modificación del ámbito (conductas y percepción de los actores).

La evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, permitiendo a las autoridades públicas conocer los resultados reales de su acción [...]. (Müller, 2002).

Son variadas las maneras de evaluar el alcance y los resultados de una política; en todo caso, el tema de la evaluación considera la posibilidad de conocer los efectos de la misma sobre la población objeto, su funcionamiento y las posibilidades de mejorarla o terminarla.

El centro fundamental de la discusión está en el “para qué” de dicha evaluación, puesto que los intereses de quienes evalúan pueden distar de los propósitos en la formulación, o por el contrario pueden estar en consonancia con los propósitos ocultos de la misma. Siendo así, una política puede ser desvirtuada o apoyada según la conveniencia. (Gascó, 2002).

Existen diversas tipologías de evaluación:

La evaluación puede ser de tipo judicial atendiendo, en particular, el alcance de los instrumentos reglamentarios que la política derivó. En otras palabras, se recurre a los principios constitucionales que puedan confluir en la realización de determinadas acciones públicas. En caso de afectación, la ciudadanía, en ejercicio de sus derechos, puede recurrir a las instancias judiciales para resguardarlos.



Tema 3. Evaluación y eficiencia de la política



La evaluación puede ser política en tanto personas u organizaciones interesadas en participar de la toma de decisiones o del poder, encuentran en las acciones elementos de los cuales asirse para generar controversia. La ciudadanía asiste a quienes parecen tener la razón, otorga legitimidad.

Pero, sin duda la evaluación más técnica es la que se lleva a cabo desde lo administrativo y se considera desde el mismo proceso de formulación de la política; en ese momento se puede determinar si los evaluadores serán agentes externos o si, por el contrario, se atenderá a una determinada aplicación de indicadores creados para el efecto.

Esta forma de evaluación reconoce la situación problemática antes del proceso de intervención, durante y después de la misma, de tal suerte que pretende advertir a todos y cada uno de los agentes, recursos, instrumentos e incluso factores adversos que pudieran interferir en los objetivos propuestos. Se pretende monitorear sus acciones y ajustarlas reduciendo la incertidumbre.

De otra parte, también puede hacerse una evaluación que además de considerar lo ya expuesto, atienda las opiniones e intereses de las personas beneficiadas directa e indirectamente, puesto que quien se ve afectado puede vislumbrar más fácilmente el impacto de la afectación (positiva o negativa) que resulte, y esto también incorpora legitimidad, crea valor público.

Importante

La participación es un principio de Derechos Humanos, contenido en el entendimiento común de las Naciones Unidas (2003).

Participación: activa, libre y significativa; todas las personas beneficiarias tienen que participar.

En el escenario se pone de relieve que la evaluación técnica no debe aislarse de la que pudiera estar auspiciada por la comunidad objeto de la política. Al contrario, debe tenerse en cuenta su complementariedad a la hora de observar los trazos obtenidos en cuanto al condicionante de vida digna.

Una vida digna que se entiende no solamente como el derecho a vivir, sino como el derecho a vivir en equidad, discriminando positivamente a efectos de garantizar justicia.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 3.
Evaluación y
eficiencia de la
política



TEMA 4. POLÍTICA FISCAL Y ECONÓMICA HACIA LA REALIZACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

Derivado de lo antes expuesto, puede afirmarse (véase la figura 1) que:

Importante

La política pública social es el espacio de confluencia de tres factores fundamentales: el social, el político y el económico, mediados por los entornos nacional e internacional que, operacionalizados por el poder público, transversalizan y priorizan las necesidades, identifican las problemáticas y generan mecanismos de prevención, reacción y coordinación de acciones efectivas que se revierten en la sociedad y que son legitimadas por ella.

1

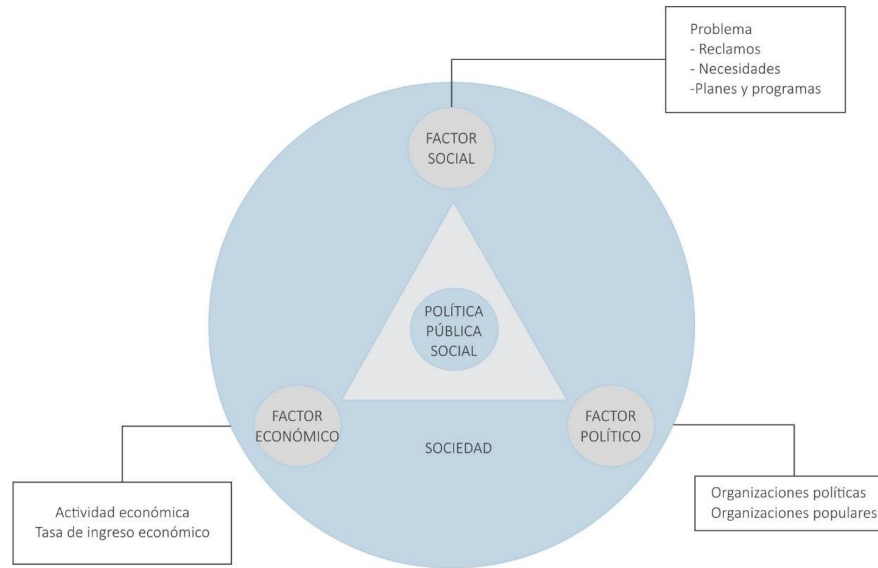
UNIDAD
DIDÁCTICA



Tema 4.
 Política fiscal y
 económica
 hacia la
 realización de
 los derechos
 humanos



Figura 1. Incidencia de las políticas públicas en el comportamiento ciudadano



Fuente: Mg. Investigación Social Interdisciplinaria (2007).

El carácter social que asume el factor económico, a través de políticas, puede visualizarse en la financiación estatal y en la estructura del gasto. Si se considera que los mayores ingresos, en el nivel central, son obtenidos vía impuestos, se hace necesario un vistazo a su origen:

Tema 4.
Política fiscal y
económica
hacia la
realización de
los derechos
humanos

- Impuestos directos: los progresivos a los ingresos y a la propiedad.
- Impuestos indirectos: los obtenidos de las diferentes actividades comerciales o de consumo.

Dos fuentes que, históricamente, han contado con la incidencia del factor político en el recaudo. El resultado ha sido la inclinación de la balanza hacia los ingresos provenientes de actividades comerciales o de consumo. Por ende, se afianza la inequidad debido a que el gravamen no se hace con respecto a la capacidad de pago sino a la capacidad de consumo.

La redistribución de los ingresos y su impacto en los servicios públicos quedan, finalmente, ligados a la manera en que los gobiernos introducen programas cuya financiación recae en los consumidores, y en la capacidad de gestión de los organismos encargados de ofrecer tales servicios, mientras el nivel central del Estado se encarga de pagar los servicios de la deuda. Esta situación aplaza acciones de real inversión social.

En concordancia con lo anterior, la confluencia de intereses en la formulación y gestión de políticas públicas debe considerar el fortalecimiento de la economía. Se trata de encontrar el equilibrio entre los recursos destinados al funcionamiento, al pago de la deuda pública y a la inversión.

Si se hace referencia a los gastos de capital se tendrán en cuenta las acciones encaminadas a sostener y ampliar los espacios laborales, como aumentar la productividad, al tiempo que se reducen los costos de la seguridad social. Por su parte, los gastos sociales, a través de la asistencia, propician armonía social y legitimidad al Estado.

Importante

La rendición de cuentas es un principio de Derechos Humanos, contenido en el entendimiento común de las Naciones Unidas (2003). El desarrollo no es caridad, es un derecho; deben existir medios de control y de reparación efectiva.

Tema 4.
Política fiscal y
económica
hacia la
realización de
los derechos
humanos



Las cifras sobre el gasto social en Colombia muestran que entre 1975 y 1990 avanzó del 6% al 8% y a partir de la Constitución de 1991 llegó al 15%, para finalmente ubicarse, desde 1996, en el 10% del PIB. Datos que indican que, a pesar de haber casi doblado la inversión en programas sociales entre 1991 y 1996, no se superó la pobreza, mucho menos en los años siguientes. Tampoco en el tiempo posterior, cuando no se cuenta con programas de asistencia social sostenibles en el tiempo en términos de financiación y focalización. (Sarmiento, 2003).

Para saber más...

Puede consultar el documento completo de Libardo Sarmiento Anzola, Economía política y social del plan nacional de desarrollo. Disponible en: www.espaciocritico.com/articulo.asp?llamada=5&sbmnu=6&numid=43

Unos y otros aspectos indican que la política social colombiana continúa profundizando los vicios que la hacen inoperante. La dispersión de los programas y la presencia desarticulada de múltiples agentes de desarrollo, cada uno con “su parcela de pobres” “generan un efecto perverso al hacer que la gente luche entre sí por quién es más pobre (para beneficiarse de los subsidios) y no para salir de su pobreza. Además, las bases de información de los sistemas de selección de beneficiarios (Sisbén) también sirven a otros fines: control policial y bases electorales de los gamonales políticos”. (Sarmiento, 2003).

Entre tanto, el factor social sigue debatiéndose entre necesidades, programas, promesas, inflación, disminución de la capacidad adquisitiva y situaciones de violencia (derivadas del conflicto armado que vive Colombia). Cada vez se siente con mayor fuerza la necesidad de acudir al sector privado para atender la oferta de servicios públicos. Cada vez se afianza más la imagen de una persona ciudadana-cliente que obtiene calidad de servicios en tanto pueda pagar.

Idea clave

Cada vez se afianza más la imagen de una persona ciudadana-cliente que obtiene calidad de servicios en tanto pueda pagar.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

Tema 4.
Política fiscal y
económica
hacia la
realización de
los derechos
humanos

El Estado se encuentra entonces ante la impostergable necesidad de hacer eficiente su organización y, a la par, fortalecer una política económica que, siendo descentralizada, se sustente en acciones que de abajo hacia arriba contemplen las capacidades de lo local, aumenten el control social y maximicen el beneficio colectivo. Bajo estas circunstancias es posible hablar de un acceso al camino de cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y, por añadidura, el forjar políticas públicas con enfoque de derechos se convierte en valor público.

La orientación de la política económica de un Estado determina, en alto grado, el desarrollo social de su población. Son interdependientes.

Las determinaciones enfocadas a potencializar la capacidad ciudadana a través de la educación han entregado grandes resultados a la historia de la humanidad.



ESTUDIO DE CASO

La experiencia colombiana en materia de focalización de población vulnerable, a efectos de ofrecer mejores condiciones de vida, se ha encontrado con el exceso de necesidad. Y es que las formas de resolver los problemas identificados no superan el asistencialismo, por lo cual, estructuralmente, los problemas se transforman o se mantienen y los recursos se hacen insuficientes.

A este escenario se suman los comportamientos derivados de las formas de hacer política y la oportunidad. El identificar a los más pobres de entre los pobres para intentar acciones de asistencia ha generado prácticas sociales, en un principio no esperadas, pero hoy bien conocidas.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA



Reflexionemos

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

[...] La población beneficiaria del régimen subsidiado.

La Ley 100 de 1993 fija como objetivo general del Sistema de Seguridad Social en Salud “regular el servicio público esencial de salud y crear condiciones de acceso de toda la población al servicio en todos los niveles de atención”. Asimismo, establece que el sistema debe funcionar conforme a los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad e integralidad. Entre sus directrices consignan la equidad, definida como la provisión gradual de servicios de igual calidad para toda la población, independientemente de su capacidad de pago y de su riesgo de contraer enfermedades. Desde esa perspectiva determina que “para evitar la discriminación por capacidad de pago o riesgo, el sistema ofrecerá financiamiento especial para aquella población más pobre y vulnerable, así como los mecanismos para evitar la selección adversa”.

Sobre esta base, la Ley 100 define que los destinatarios del régimen subsidiado son las personas pertenecientes a núcleos familiares que no cuentan con la capacidad de pago para estar afiliadas al régimen contributivo, y que será subsidiada “la población más pobre y vulnerable del país”. Se combinan así dos criterios para determinar los beneficiarios: la carencia de ingresos y la vulnerabilidad ante los riesgos que afectan la salud. El primero corresponde principalmente al objetivo de disminución de la pobreza, como falta de ingresos. El segundo, al propósito de garantizar que determinados grupos, con desventajas en capacidades específicas para tener una vida sana, accedan a los servicios.

La Ley asigna, como función del Consejo Superior de Seguridad Social en Salud, la definición de criterios generales de selección de beneficiarios del régimen subsidiado, que deberán ser aplicados por los departamentos y municipios, “dando la debida prioridad a los grupos pobres y vulnerables”.

En los dos criterios de focalización subyacen enfoques no coincidentes, con implicaciones distintas en cuanto a los incentivos que promueven, los costos sociales que generan y el tipo de información que requieren para su

aplicación. El de la falta de capacidad de pago responde a una tendencia mundial, y su aplicación conduce, como expresa Sen:

A un procedimiento de selección que “puede tener considerables costos administrativos –consistentes en el gasto de recursos y retrasos burocráticos– y entrañar la pérdida de intimidad, y de autonomía individual que implican la necesidad de revelar una gran cantidad de información y el correspondiente programa de investigación y seguimiento. A estos costes hay que sumar, además, los costes sociales del poder asimétrico de que disfrutaban los potentados de la burocracia frente a los suplicantes solicitantes. Y por si esto fuera poco, en este caso existen mayores posibilidades de que haya corrupción, ya que, en un sistema de ayuda condicionada, los potentados adquieren la potestad de conceder prestaciones por cuya concesión los beneficiarios pueden no estar dispuestos a pagar” (Sen, 2000).

Hay además otras posibles distorsiones promovidas por los intentos de lograr una selección adecuada de los beneficiarios de programas focalizados a través de los ingresos, que a su vez promueven incentivos y desutilidades que inciden en el bienestar de las personas: distorsión de la información, distorsión de incentivos, desutilidad y estigma, viabilidad política y calidad.

Por su parte, la asignación de subsidios en términos de privación de capacidades “es un criterio de las desventajas más importante que la renta baja, ya que la renta solo es importante desde el punto de vista instrumental, y su valor derivado de muchas circunstancias sociales y económicas”. Además, en tanto toma en cuenta factores causales estructurales de las personas (incapacidades físicas, edad avanzada, sexo, por ejemplo), su aplicación es más difícil de manipular, requiere de información más directa y simple de comprobar, y propicia en menor nivel incentivos indeseables. (Sen, 2000).

La distribución de subsidios en función de la privación de capacidades no da cuenta, sin embargo, de todos los objetivos que se pueden valorar como importantes para determinados programas sociales. Sen considera que:

La decisión de proporcionar ayuda en función de la falta de capacidades y no de la falta de renta no evita por sí sola la necesidad de juzgar la pobreza económica de los posibles beneficiarios, ya que también hay otra cuestión, y es cómo debe distribuirse la ayuda pública. En concreto, existe la posibilidad de cobrar los servicios públicos en función de la capacidad de pago, lo que obliga de nuevo a introducir la necesidad de averiguar la renta del posible beneficiario. Y añade que, cuando el objetivo de un programa “es proporcionar un servicio gratuito a los pobres pero no a los que pueden pagarlo, hay que comprobar las circunstancias económicas de la persona”. (Sen, 2000).

La adopción de uno u otro enfoque ha dado lugar a salidas institucionales particulares en el campo de los sistemas de salud. “La fórmula europea de proporcionar asistencia médica en función de la falta de capacidades sin tener en cuenta los ingresos ha tendido a adoptar la forma de un servicio sanitario nacional general abierto a todos los

que necesiten asistencia médica. Ese sistema facilita la tarea de obtener información, pero no resuelve el problema de la división entre los ricos y los pobres”. Hay otras salidas intermedias que han tratado de compatibilizar los enfoques de privación de capacidades y falta de capacidad de pago. “La fórmula americana de Medicaid, tiene por objeto proporcionar ayuda en función de la falta de capacidades y de los ingresos (en un nivel más modesto) y ha de hacer frente a los dos problemas de información”. (Sen, 2000).

[...]

El Sisbén como instrumento de focalización

Características técnicas del índice Sisbén. El índice Sisbén aplicado hasta el año 2002 se construyó a partir de técnicas estadísticas con las cuales se asigna un valor a categorías de variables cualitativas que expresan las condiciones de vida de los hogares. Con los valores dados a las categorías se construyeron índices parciales con el método del análisis de componentes principales, sobre cuatro grupos temáticos: calidad de la vivienda y equipamiento doméstico; condiciones demográficas; ingreso y ocupación, y educación y seguridad social. Utilizando estos índices, y nuevamente el método de componentes principales, se elabora un índice global, cuyos puntajes se transforman para que su rango se encuentre entre cero y cien.

El diseño del índice y la definición de los niveles de sus puntajes se realizó a partir de los resultados de una encuesta de hogares realizada en 1993 (Casen, Departamento Nacional de Planeación). Para la identificación de beneficiarios de programas sociales, la información sobre las variables incluidas en el índice se recolecta a través de un formulario especial y es procesada por medio de un software que calcula los puntajes y permite administrar las bases de datos consolidadas del municipio y generar informes. Los municipios efectúan el acopio de la información, ya sea por medio de operativos masivos en zonas definidas localmente (encuestas “por barrio”) o a solicitud de las familias interesadas (encuestas “a la demanda”).

Los puntajes del índice se agruparon en seis niveles, definidos según la probabilidad de que expresen situaciones de pobreza o rangos de ingreso por persona de las familias. Los dos primeros niveles están asociados con grados de intensidad de la pobreza, de acuerdo con el uso simultáneo de los métodos de ingresos (línea de pobreza) y necesidades básicas insatisfechas (NBI):

- El nivel 1 está correlacionado con circunstancias de las familias en pobreza “extrema”: con dos o más indicadores de NBI (“miseria”) o con ingresos inferiores a la línea de indigencia (valor de una canasta básica de alimentos).
- El nivel 2 tiende a captar las restantes características de la pobreza identificadas por los dos métodos.

Y los niveles de 3 a 6 se definen en función de rangos de ingreso de las familias.

El Acuerdo 77 estableció que las familias clasificadas en los niveles 1 y 2 pueden ser afiliadas al régimen subsidiado. Permite que también lo sean las del nivel 3 en casos excepcionales autorizados por el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Los elementos de evaluación del índice Sisbén de esta sección se refieren al aplicado hasta el año 2002. No considera el “nuevo” Sisbén, ya que los detalles de su metodología se han mantenido en secreto por parte del DNP, bajo la justificación de que, si la población conociera las variables, ponderaciones y puntos de corte para el

cálculo de los puntajes, se generarían condiciones para distorsionar las informaciones aportadas por los encuestados. Sobre este punto se volverá más adelante.

No obstante, hasta donde es de conocimiento público, la elaboración del “nuevo” índice Sisbén se ha realizado básicamente con las mismas técnicas estadísticas que el anterior y bajo las mismas restricciones de información. De esta forma, es altamente probable que, aunque haya habido mejoras y se base en una encuesta más reciente, las potencialidades del nuevo índice no sean significativamente diferentes a las del anterior. Además, es razonable suponer que el mantenimiento de los procedimientos metodológicos permite seguir interpretando el contenido del “nuevo” índice en la misma forma que el “viejo”. (Fresneda, 2003).

Cuestiones para reflexionar

- ¿Qué condiciones debe tener un instrumento de focalización de beneficiarios?
- ¿Cómo se pueden superar las barreras de la manipulación política?
- ¿Qué afectaciones pueden generar los mecanismos de focalización en la población en situaciones de alta vulnerabilidad?
- ¿Es necesario incrementar la oferta de programas sociales?
- ¿Cómo se reconocen los Derechos Humanos en las políticas públicas?
- ¿Las políticas de focalización atienden al enfoque de Derechos Humanos?
- ¿El sistema de subsidios promueve los Derechos Humanos?

CONCLUSIONES

1

UNIDAD DIDÁCTICA

En Colombia, como en los demás países latinoamericanos, existen personas ciudadanas que se encuentran catalogadas dentro del grupo de los excluidos, y que, debido a situaciones económicas o de violencia, se ven restringidas de su condición de personas. Estas personas que no son cubiertas adecuadamente por las políticas sociales porque, a consecuencia de las características gubernamentales y de las dinámicas propias de las relaciones supranacionales, se ven condenadas al abandono estatal.

Pese a los avances en materia de formulación de políticas sociales, el tema de la igualdad en el acceso a servicios públicos se encuentra mediado por elementos de focalización para el otorgamiento de subsidios. Pero el creciente número de personas que intentan acceder a ellos y los recursos no se encuentran en la misma proporción. Por el contrario, las dinámicas endógenas y exógenas requieren de la destinación de recursos a distintos sectores, y se acompañan de voluntades políticas poco consecuentes con la situación. Sin embargo, y a efectos de conseguir legitimidad, se generan proyectos tendientes a convertirse en paliativos para situaciones problemáticas. Por tanto, el logro de mejores resultados sociales depende de la concientización de beneficiarios y gestores de la política con respecto a la reconsideración del concepto de gasto social, mutándolo al de inversión social en perspectiva de derechos.

El desarrollo económico y social de las poblaciones más vulnerables, en particular, y de la sociedad en su conjunto, es uno de los temas incorporados en la agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La promoción y protección de los Derechos Humanos involucra el fortalecimiento de las capacidades locales, nacionales y regionales, en correspondencia con las particularidades culturales, y por ende requiere de integrar este proceso a las dinámicas que acompañan la formulación de las políticas públicas.

En el entendido de que las políticas públicas sociales son garantes de la equidad y la inclusión, y su función primordial se basa precisamente en ser el mecanismo a través del cual se puede generar participación y

construcción de sujetos políticos conscientes y actuantes, los recursos destinados a través de la política económica y fiscal deben ser consecuentes con las acciones a emprender y superar los gobiernos. Las políticas sociales deben empezar a ser construcción social real.

Idea clave

Las políticas sociales deben empezar a ser construcción social real.



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.

Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona, España: Paidós.

Repetto, F. (1998). Notas para el análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo, en *Perfiles Latinoamericanos*, núm. 12, pp. 53-84. México.

Sabatier, P. (1998). The advocacy coalition framework: Revisions and relevance for Europe, en *Journal of European Public Policy*, 1, núm. 5, pp. 98-130.

Sen, A. (2000). *Libertad y desarrollo*. Bogotá, Colombia: Planeta.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

La incidencia de las políticas sociales compensatorias en el comportamiento ciudadano

Jenny Bedoya Lima. 2007. Tesis Maestría en Investigación Social Interdisciplinaria. Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

Esta tesis muestra una revisión teórica del concepto de política social, llevándolo al análisis concreto de la forma en que se han concebido las políticas sociales en Colombia y su repercusión en las prácticas sociales que, finalmente, contribuyen a moldear las características de la cultura política de la ciudadanía colombiana.

Comentado [Y1]: Se realizó cambio de apellidos que estaban escritos en mayúscula, de acuerdo a sugerencia normas APA para escritura de autores



Citizenship and Social Class and Other Essays. Cambridge: Cambridge University Press

Thomas Marshall. 1950 (Ed. Castellano (1998). Ciudadanía y clase social). Madrid, España: Alianza.

Este documento realiza un análisis sobre las condiciones de la ciudadanía y su relación con la capacidad adquisitiva de las personas que la forman, relevando la importancia de lograr equilibrios que permitan reducir las distancias que se derivan entre los grupos poblacionales.

Las políticas públicas

Pierre Müller. 2002. Bogotá, Colombia: 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.

WEBGRAFÍA

Agencia presidencial para la acción social y la cooperación internacional. Disponible en: www.accionsocial.gov.co

Constitución Política de Colombia. Disponible en: www.secretariassenado.gov.co

Fresneda, O. La focalización en el régimen subsidiado de salud: Elementos para un balance. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v5n3/20026.pdf>

Human Development Reports. Disponible en: http://hdrstats.undp.org/countries/data_sheets/cty_ds_COL.html

Sarmiento, L. Economía política y social del plan nacional de desarrollo. Disponible en: <http://www.espaciocritico.com/articulo.asp?llamada=5&sbmnu=6&numid=43>

Comentado [Y2]: Este link lleva a una página que no tiene ninguna información relacionada con el tema expuesto en este documento

Comentado [Y3]: Me aparece error

Comentado [Y4]: No se encuentra la página solicitada





1

UNIDAD
DIDÁCTICA



GLOSARIO

Agenda gubernativa: Es un conjunto de problemas que adquieren reconocimiento por parte de las autoridades gubernativas para su posible tratamiento y/o solución. He ahí la importancia de la agenda, ya que la inclusión en ella de los problemas puede dar la oportunidad de transformarlos en políticas públicas.

Agenda pública: Es el conjunto de problemas que pueden o no estar contemplados en la agenda gubernativa, pero que seguramente pueden llegar a incorporarse debido a situaciones coyunturales que captan el interés del público.

Asistencialismo: Acciones emprendidas como mecanismo para paliar la condición de necesidades básicas insatisfechas, entre las que se encuentran grandes sectores de la sociedad, sin que se vislumbren soluciones definitivas a las situaciones problemáticas que las originan.

Servicio público: Las acciones orientadas a facilitar la vida en sociedad y a proporcionar bienestar, como fines del Estado, se han agrupado por características que permiten, en concesión, por permiso, de manera compartida con el Estado o únicamente por él, ofrecer a la sociedad mejores condiciones de vida y servicios públicos.

Valor público: Es la apropiación que la ciudadanía hace de una actividad, decisión o práctica de tal manera que es movida a preservarla.

1

UNIDAD
DIDÁCTICA

