

**DESARROLLO HUMANO: UN PROBLEMA QUE  
REMITE A LA CIUDADANÍA SOCIAL**

---

**ÓSCAR USECHE ALDANA**



**MISION JURIDICA**  
**REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES**



## **DESARROLLO HUMANO: UN PROBLEMA QUE REMITE A LA CIUDADANÍA SOCIAL**

### **HUMAN DEVELOPMENT: A PROBLEM THAT REFERS TO THE SOCIALCITIZENSHIP**

## **DESENVOLVIMENTO HUMANO: UM PROBLEMA QUE SE REFERE À CIDADANIA SOCIAL**

**ÓSCAR USECHE ALDANA\***

oscar\_useche@yahoo.com.mx

Corporación Universitaria Minuto de Dios

Recibido por académico: 28-07-2011. Aceptado: 2-08-2011

“Lejos de poder limitar la ciudadanía a la mera adquisición de un estatus, considero que existe la posibilidad de elaborar un concepto moral de ciudadanía- de una buena ciudadanía- cuando la pensamos en los términos de una práctica de compromiso o actividad deseable y narrativa”<sup>1</sup>

### **RESUMEN**

La democracia social moderna reposa sobre el pacto social que define los proyectos ético-políticos que garanticen los derechos civiles, políticos y sociales. El Estado queda obligado a cumplir ese pacto por medio de sus políticas públicas, sobre todo en lo que respecta no solo a los derechos civiles y políticos sino también a los Desc (Derechos Económicos, Sociales Y Culturales), como expresión de una mejor calidad de vida, algo que es acuciante para la sociedad colombiana. Para esta, es indispensable construir rápido una verdadera ciudadanía social, según mandato de la Carta de 1991 y del Bloque de Constitucionalidad, que ha creado escenarios de justiciabilidad internacional de los Desc con el fin de procurar un desarrollo humano con equidad y de manera práctica no solo de parte del Estado sino igualmente de la sociedad civil, en clave de co-responsabilidad y de justicia distributiva.

El Estado y la sociedad civil deben afirmar cada vez más los derechos sociales como derechos de igualdad y derechos de bienestar, sin negar los derechos a la diferencia. Esto implica incorporarse a las lógicas del desarrollo que prediquen la redistribución, la democratización y la ciudadanía múltiple como base de su consenso de dignificación de la nación que convierta al súbdito en ciudadano, que universalice la ciudadanía de derechos. La problemática de los derechos humanos se refiere principalmente a la igualación ciudadana por la vía de los derechos universales, con

---

\* Economista, Magíster en Investigación Social Interdisciplinaria y Doctor en Paz, Conflictos y Democracia de la Universidad de Granada. Es director del Centro de Estudios e Investigaciones Humanas y Sociales (CEIHS) y de la revista *Polisemia* de Corporación Universitaria Minuto de Dios; profesor de la Maestría de Investigación Social de la Universidad Distrital y de la Facultad de Ciencia Política de la Universidad del Rosario. Analista Académico de la Radio Universidad Nacional de Colombia. Las ideas expuestas en este artículo hacen parte de los trabajos de investigación sobre ciudadanía y derechos sociales, algunos de cuyos productos son “Los nuevos sentidos del desarrollo” (Corporación Universitaria Minuto de Dios, 2008) y “El desafío de la ciudadanía social” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, Bogotá, 2009).

<sup>1</sup> Fernando Barcena. “El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política”. Paidós. Buenos Aires. 1997. Página 184.





respeto a las diferencias, ataque frontal a la no-ciudadanía y a la pobreza como inequidad máxima por falta de garantías para el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos o “bienes de mérito”. Todo esto exige una política social que lleve a un desarrollo integral de los ciudadanos.

## **PALABRAS CLAVE**

Desarrollo humano, ciudadanía social, Desc, pacto social, políticas públicas, sociedad civil, calidad de vida, bloque de constitucionalidad, justicia distributiva, igualdad ciudadana, pobreza.

## **ABSTRACT**

Modern social democracy rests on a social pact that defines the ethic and political projects that guarantee civil, social and political rights. It is the aim of the State, through the public policies it adopts and implements, to make these rights come true, not only in regard to civil and political rights but, more important, social, economic and cultural ones. Better quality of life for all Colombians is an urgent task for the Colombian society, and for that it is necessary to develop a justice system, both at the national and international level, capable of protecting those rights and promoting equity, civil society participation and shared responsibility between the State and the citizens working together in the framework of distributive justice.

## **KEY WORDS**

Human development, Social citizenship, Economic, social and cultural rights, Public policy, Civil Society, Quality of life.

## **SUMÁRIO**

A democracia social moderna repousa sobre o contrato social que define os projetos éticos e políticos que garantam os direitos civis, políticos e sociais. O Estado é obrigado a cumprir este pacto através das suas políticas públicas, especialmente no que respeita não apenas aos direitos civis e políticos, mas também aos DESC., como expressão de uma melhor qualidade de vida, algo que é urgente para a sociedade colombiana. Isso, é essencial para construir rapidamente uma verdadeira cidadania social, como manda a Constituição de 1991 e do Jus Constitucional, que criou cenários de justiça internacional dos DESC., para garantir o desenvolvimento humano equitativo e de maneira prática não apenas do lado estadual, mas também da sociedade civil, em código de co-responsabilidade e justiça distributiva.

O Estado e a sociedade civil devem afirmar cada vez mais direitos sociais como direitos de igualdade e direitos de bem-estar, sem negar os direitos à diferença. Isso envolve a adesão às lógicas do desenvolvimento que prejudiquem a redistribuição, a democratização e a cidadania múltipla como base para o seu consenso da dignificação da nação que transforme o súbdito em cidadão, que universalize os direitos da cidadania. A problemática dos direitos humanos refere-se principalmente à igualdade cidadã pela via dos direitos universais, a respeito das diferenças, ataque frontal a não-ciudadania e à pobreza como máxima desigualdade por falta de garantías para o exercício dos direitos sociais dos cidadãos ou “bens de mérito”. Tudo isso exige uma política social que leva ao desenvolvimento integral dos cidadãos.



## **PALAVRAS-CHAVE**

Desenvolvimento Humano. Cidadania social. DESC. Contrato social. Políticas públicas. Sociedade civil. Qualidade de vida. Jus Constitucional. Justiça Distributiva. Igualdade cidadã. Pobreza.

## **INTRODUCCIÓN**

El enunciado de la democracia social parece ser simple: las sociedades democráticas modernas (tal como se configuraron en el mundo occidental) aparecen como producto de la lucha social que define los proyectos ético-políticos que son la base del pacto social. A partir de allí se otorga el mandato a las autoridades públicas de la realización y garantía de los derechos civiles, políticos y sociales. El Estado así concebido queda obligado entonces a realizar las reformas jurídicas, construir el entorno institucional, la infraestructura y asignar los recursos indispensables para hacer posible que esa orientación se realice usando todos los instrumentos de política pública a su disposición

La experiencia histórica de la modernidad y la solidaridad presente en las luchas y movimientos sociales configuraron la perspectiva de la universalidad de los derechos, según la cual los ciudadanos modernos de todas las latitudes deberían distinguirse por tener derecho a la libertad y a la propiedad (derechos civiles), a participar en las decisiones que afectan a la comunidad, mediante el voto u otros mecanismos de participación (derechos políticos), a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo y la cultura (Desc), y además tienen derecho a tomar parte en la orientación del uso que debe asignarse al patrimonio público. La actualización y desarrollo de los derechos humanos se dio por el camino de traducir en derechos las demandas sociales en procura de una mejor calidad de vida.

En particular, la cuestión de los derechos económicos, sociales y culturales (Desc), de su vigencia, de sus condiciones de aplicación, de las obligaciones del Estado para garantizarlos, permite entrever mucho de las formas y de los límites de la comunidad política que ha construido la sociedad colombiana, así como de los conceptos y las maneras como se representan los sujetos de lo político (el ciudadano con sus derechos, el pueblo, el Estado).

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

La Constitución de 1991 en Colombia marcó un hito en la consagración de los derechos sociales y, junto con la ratificación de cada uno de los pactos, protocolos y demás instrumentos internacionales que se han incorporado al Bloque de Constitucionalidad, definió importantes puntos de partida de principios y normas que contribuyen a trazar el camino hacia una efectiva ciudadanía social fundada en





los Desc. Para alcanzar esa meta es indispensable definir las formas concretas y el conjunto de procesos por medio de los cuales la sociedad progresa en la generación y redistribución de ingresos, activos y prestaciones que mejoren la calidad de vida de todos los ciudadanos a través de políticas y acciones públicas y colectivas en clave de derechos humanos.

Que el Estado adopte una perspectiva de derechos en la definición y materialización de sus políticas es una obligación que se desprende del propio carácter de un Estado moderno<sup>2</sup>, y ello implica el diseño de planes integrales que estén dirigidos a transformar las prácticas institucionales del Estado en vistas a asegurar la realización de los derechos humanos.

En esa dirección, el Estado Colombiano tiene una larga trayectoria de adhesión formal y ratificación de los principales tratados y protocolos referidos a los Desc. Así, en 1968 ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) de 1966, que empezó a regir en el país en 1976; el Protocolo de San Salvador, o Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1988, fue ratificado en 1997 y entró en vigor en 1999, para mencionar sólo los convenios más relevantes. También ha suscrito declaraciones y orientaciones como los Principios de Limburg para la aplicación del Pidesc (1986) y las directrices de Maastricht sobre las violaciones a los Desc (1987). Además, después de años de retraso, desde el año 2007 se puso en marcha un proceso de búsqueda de consensos con las organizaciones de la sociedad civil para la aprobación del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y DIH.

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

La ausencia de este protocolo creó la percepción durante muchos años que los Desc tenían un menor rango de aplicación que los derechos civiles y políticos, los cuales contaban con su propio protocolo facultativo. Ahora, mediante esta herramienta que había sido aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2008, se reafirma la indivisibilidad, interdependencia, universalidad e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales y se faculta al Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc) para recibir y examinar comunicaciones presentadas por personas o grupos de personas que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado Parte y que aleguen ser víctimas de una violación por ese Estado Parte de cualquiera de los derechos económicos, sociales

---

<sup>2</sup> Así lo consigna la Constitución Política de Colombia (1991) en su artículo 5º: "El Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona..." y dedica todo el capítulo segundo del Título Segundo a los derechos sociales, económicos y culturales.



y culturales enunciados en el Pacto. En consecuencia, el Comité del Pidesc “podrá dirigir al Estado Parte interesado, a los fines de su examen urgente, una solicitud para que adopte las medidas provisionales que sean necesarias en circunstancias excepcionales, a fin de evitar posibles daños irreparables a la víctima o las víctimas de la supuesta violación”<sup>3</sup>.

Este puede constituirse en un paso importante hacia la regulación jurídica y la creación de escenarios de justiciabilidad internacional de los Desc, para despejar dudas sobre las obligaciones, ya no solo éticas, sino también políticas y jurídicas de los Estados en lo atinente a la satisfacción de las necesidades humanas básicas, reconocidas como derechos sociales fundamentales. El Estado colombiano aún no ha suscrito el Protocolo Facultativo del Pidesc aprobado por la Asamblea General de la ONU. Esta es una omisión grave que se hará más complicada en la medida en que avance el tiempo y el país se mantenga al margen de tan importante instrumento.

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

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

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

Lo anterior hace más exigente el papel del Estado como garante de los Desc. Su primera obligación está en la esfera del respeto de estos derechos, de asegurarse

---

<sup>3</sup> Ver: Naciones Unidas. Asamblea General. Sexagésimo tercer período de sesiones. Tercera Comisión. Tema 58 del Programa. Informe del Consejo de Derechos Humanos. Original en Inglés. 2008.





de que, a través de su acción u omisión, no provoque algún retroceso en el grado de realización de los derechos sociales y de impedir que actores privados puedan hacerlo, desarrollando acciones de protección de los débiles y vulnerables en esa dirección.

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

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

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

Ahora bien, es necesario reiterar que una gestión estatal moderna estará definida por la claridad de sus obligaciones en la búsqueda del bienestar colectivo, por los avances o retrocesos de una ciudadanía social fundada en los derechos y expresada en políticas concretas, en rubros específicos objeto de inversión, en ajustes sistemáticos para hacer efectivos los derechos de aplicación inmediata o los de consecución progresiva y en iniciativas permanentes para tramitar las demandas ciudadanas, de tal manera





que se generen capacidades y oportunidades para la realización de los proyectos existenciales de las personas y los colectivos.

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

No se puede perder de vista que, a partir de la tradición liberal del siglo XX, las sociedades occidentales plantearon una inclinación hacia la búsqueda de la justicia, proclamando la necesidad de establecer medidas de defensa para los más débiles, asentadas en un esquema de ayuda recíproca, con el propósito de implantar unas relaciones más equitativas. Este proyecto liberal fue refinado por John Rawls en su Teoría de la justicia, en la cual, a pesar de señalar la libertad como el objetivo máximo de las “sociedades bien ordenadas”, abre compuertas conceptuales muy importantes para matizar la oposición entre libertad e igualdad propia del liberalismo clásico, proponiendo la equidad como fundamento de la justicia, superando el enfoque utilitarista<sup>4</sup> y creando las condiciones para que los teóricos socialdemócratas plantearan la necesidad de un tratamiento preferencial para los más débiles, con el objetivo de minimizar las desigualdades sociales mediante la búsqueda de la justicia distributiva. Este era el necesario corolario de los derechos a la autonomía de las personas y a la igualdad en los derechos de representación política. Los derechos liberales y de ciudadanía política debían ser potenciados con los derechos de ciudadanía social, sin los cuales no habría base material para la constitución de ciudadanos en ejercicio de libertades plenas.

## I. ESTADO Y SOCIEDAD FRENTE A LAS DESIGUALDADES SOCIALES

Para lograr la plena vigencia y universalidad de los Desc en las sociedades nacionales, los Estados deben tender a buscar formas que reduzcan las desigualdades de origen y las dinámicas que las refuerzan, de tal manera que una sociedad de ciudadanos es la que garantiza límites efectivos a la arbitrariedad y a la desigualdad y una barrera para ello está en la garantía de realización de estos derechos. El problema, como señalan Ottone y Pizarro, es que “los Desc dependen para su realización del nivel de bienestar social que se pueda lograr dependiendo de la productividad media de una sociedad y la capacidad del Estado para incidir, directa o indirectamente, en el reparto de los recursos”<sup>5</sup>. Es decir hay que consensuar las rutas por las cuales los derechos sociales se vayan afirmando como derechos de igualdad y derechos de bienestar.

Los aportes del premio Nobel de economía Amartya Sen que vinculan el problema del desarrollo de manera indisoluble al de la libertad, entendida esta como “un

---

4 Ver: John Rawls. “Teoría de la Justicia”. Fondo de Cultura Económica. México. 1985

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





subconjunto de bienes socialmente deseables y técnicamente factibles (en el aquí y ahora de una sociedad determinada), para ser cada vez menos limitado como individuo y como sociedad”<sup>6</sup>, delinear aún más claramente las políticas públicas contemporáneas que aspiren a inscribirse dentro de un proyecto democrático que se propone contribuir a que los ciudadanos se liberen de la pobreza y de la exclusión social.

La concepción de capacidades y derechos de Sen ha concurrido también en clarificar la relación ineludible que la dinámica de las sociedades contemporáneas ha establecido entre derechos de igualdad y derechos a la diferencia. La afirmación de las identidades múltiples de las cuales está hoy constituida la sociedad solo es posible si cada individuo o colectivo social puede desplegar sus capacidades humanas, incorporarse a las lógicas del desarrollo que la sociedad va construyendo y tomar las opciones que cada cual estime más conveniente para materializar su proyecto de vida en el marco de la cooperación y la solidaridad, para que todos los grupos tengan posibilidades similares de acceder a una mejor calidad de la existencia.

En una sociedad democrática, la calidad de estas relaciones está mediada por la realización de los derechos humanos e implica la participación activa de todos los sectores que luchan por acceder a condiciones más igualitarias para el desarrollo, asunto para el que requieren de una enérgica acción de redistribución y democratización liderada por el Estado y fundada en la acción de ciudadanos “titulares de derechos”, a la vez que se hace efectiva la ciudadanía múltiple, que afirma la diversidad. Como bien lo resume Hopenhayn “El reclamo de ciudadanía se desplaza hacia la igualdad en la diferencia, pero al mismo tiempo al reconocimiento de las especificidades de la diferencia. En este campo no es tanto la relación tutelar o asistencial del Estado la que marca el pulso, sino la acción de los propios grupos de mujeres y minorías étnicas en la lucha por mayor reconocimiento de sus derechos, por conquistas sociales y cambios institucionales”<sup>7</sup>.

Para el Estado, la perspectiva de los derechos humanos debería atravesar toda la acción gubernamental en el trazado de sus políticas públicas, como políticas redistributivas y de nuevas racionalidades de reparto con base en los Desc como derechos de bienestar e igualdad<sup>8</sup>. Pero, simultáneamente, entraña una permanente actitud de reconocimiento de las demandas de los sectores sociales que han tenido poca o ninguna voz en la escena pública y que ahora solo pueden acceder a su propia ciudadanía a través del pleno ejercicio de sus derechos. Uno de los planos de ese reconocimiento consiste en hacer mucho más explícito el enfoque de la satisfacción de los derechos humanos en las políticas públicas desarrolladas por los diferentes niveles territoriales e instancias tomadoras de decisiones estatales, así como en la elaboración de los dispositivos de seguimiento y evaluación del grado de eficacia de esas políticas.

---

6 Ver, Amartya Sen. “Sobre ética y economía”. Alianza Editorial. Madrid. 1997.

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

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



Sin ese propósito estatal explícito va a ser muy difícil propiciar acuerdos básicos entre el Estado, las organizaciones civiles y las instancias internacionales acerca de políticas consistentes y de amplio espectro que den respuestas sistemáticas a la situación de grupos y personas que perciben que sus derechos sociales no están siendo realizados plenamente, y en general para lograr avances en la ciudadanía social que sean admitidos por todas las partes como base de un consenso de dignificación de la nación.

Esto ha planteado la relevancia de una evaluación crítica, desde la perspectiva de los derechos humanos, de lo que ha venido ocurriendo en Colombia en materia de reconocimiento efectivo y aplicación de los Desc, en el marco de un conflicto armado que interfiere en los logros del progreso social y la equidad propios de la constitución de una sociedad moderna.

Ahora bien, el problema de los derechos humanos es en primer término un problema de ciudadanía. Las obligaciones del Estado son frente a un ciudadano titular de derechos. En la teoría de la democracia moderna, es por mediación de los derechos que el súbdito se transforma en ciudadano. La ciudadanía es la plena pertenencia a una comunidad de derechos.

## **II. LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DIMENSIÓN SOCIAL DE LA CIUDADANÍA**

El énfasis del proceso de construcción ciudadana debería ahora estar puesto en la dimensión social de la ciudadanía, es decir en el reconocimiento de los derechos de bienestar, que es precisamente en donde la sociedad colombiana presenta fenómenos y conductas que contradicen el camino de la democratización.

Los derechos sociales emergen como parte integral de los derechos humanos, con la particularidad de que están relacionados en forma directa con las consecuencias y los efectos del orden social y económico establecido. Los Desc, por supuesto, mantienen en común con los derechos humanos el hecho de que el sujeto de ellos no es solamente un aspirante a verse beneficiado por las políticas sociales del Estado, o un actor que realiza actividades de intermediación o de presión para tales fines, sino que es titular de un derecho que le debe ser garantizado.

El Estado debe proporcionar un mínimo de bienes y servicios para la satisfacción de los Desc que esté dentro de un propósito explícito y una preocupación permanente por universalizar la ciudadanía de derechos, que atienda con prioridad a las personas más débiles, o sea aquellas que no puedan obtener un acceso a través de sus propios medios a los beneficios del desarrollo social y que, por lo tanto, no pueden hacer efectivas sus titularidades de los Desc por otras vías.

En el ámbito internacional los deberes ético-políticos del Estado se transforman en obligaciones jurídicas y deberes del Estado en los pactos y tratados internacionales que tienen carácter vinculante, y son incorporados al orden jurídico con la misma jerarquía que las normas constitucionales. En lo que se refiere a los Desc, los principales pactos internacionales que los recogen son: El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), aprobado en 1968, ratificado por Colombia en 1969 y que entró en vigor en enero de 1976; el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos





Económicos, Sociales y Culturales, conocido como el “Protocolo de San Salvador”, suscrito en 1988 y ratificado por la Ley 319 de 1996<sup>9</sup>.

Como queda claro, la problemática de los derechos humanos es en primer término una problemática referida a la ciudadanía. En el sistema del Estado Nación moderno, los denominados derechos sagrados e inalienables del ser humano no pueden ser tutelados si no están configurados como derechos de los ciudadanos de un Estado. Se puede afirmar que las gentes desprovistas de sus derechos políticos, o de sus Desc, no son efectivamente ciudadanos, en sentido estricto. Hanna Arendt escribe al respecto: “la concepción de los derechos del hombre basada en dar por supuesta la existencia de un ser humano como tal, cae en ruinas cuando los que la profesaban se encontraron por primera vez frente a unos hombres que habían perdido verdaderamente toda cualidad y relación específicas, salvo el hecho de ser humano.”<sup>10</sup>

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

Estos campos de negociación entre fuerzas sociales que, en principio, se constituyeron como escenarios de lucha y de transacciones entre grupos sociales constituidos y representados (como los trabajadores sindicalizados y los empresarios), o fueron objeto de negociaciones privadas o progresos restringidos a territorios específicos, se fueron transformando en demandas universales y en objeto de negociaciones entre las sociedades civiles y los Estados, produciendo modificaciones en los ordenamientos constitucionales y legales, estableciendo nuevos ámbitos de la construcción de lo público y manifestándose como codificaciones en derechos con titularidades adquiridas y obligaciones exigibles a los poderes públicos democráticos.

En ese contexto, surgieron los Estados de bienestar y se constituyeron Estados sociales de derechos, erigidos como paradigma de la protección social, que marcan la diferencia con sociedades premodernas profundamente segmentadas y estratificadas. Ahora, en cambio, el acento es la igualación ciudadana por la vía de los derechos universales. Más recientemente, se han incorporado nuevas dimensiones simbólicas y culturales vinculadas a reclamos por la identidad, la diversidad, la afirmación de diferencias étnicas, religiosas, de opción sexual, generacionales o de género, que plantean resignificar la ciudadanía social. Con ello, se enuncian nuevos retos para el

---

9 Ver Hernando Gómez B.. “Alcances de la Obligación Estatal de Adoptar Medidas para Lograr de Manera Progresiva la Plena Efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales”. Ponencia en el Foro Multidisciplinario sobre Derechos Humanos, Economía y Democracia. CEPAL; Fundación Social. Bogotá. 2001

10 Hanna Arendt. “Nosotros los Refugiados”. 1943. Citado por Giorgio Agamben en “Medios sin fin”. Pretextos. Valencia. 2001



Estado y surgen nuevas necesidades de mediación que den cabida a la multiplicidad de grupos y sectores sociales que reclaman reconocimiento de sus singularidades, espacios para reivindicar derechos propios o una particular aplicación de los derechos universales ya reconocidos. De ello, se derivan categorías contemporáneas de mucho uso en la definición de políticas públicas dirigidas a la juventud, las mujeres, la población en condición de discapacidad y las minorías de opción sexual como "discriminación positiva", "acciones afirmativas", "pago de la deuda social histórica", o las referidas a minorías étnicas y religiosas que se definen como "derecho a la autonomía", "autogobierno", "políticas diferenciales", "educación en lengua originaria", o "compensación por daños históricos". Con ello, trascienden a la escena pública y se convierten en sujetos específicos de las políticas públicas.

Igualdad sí, pero igualdad con respeto a la diferencia o, como dice Hopenhayn, "igualdad en la diferencia", en el sentido de que "la ciudadanía se repiensa ya no entre iguales sino entre diferentes. O entre iguales y diferentes"<sup>11</sup>. La dimensión política de las subjetividades emergentes, de las identidades que se reconfiguran, no solo se manifiestan en las nuevas formas del universo de lo público, en el replanteamiento de las formas de representación y su cada vez mayor dependencia de las nuevas maneras del hacer participativo de la ciudadanía, sino que se erigen en nuevas generaciones de derechos, para cuya realización el papel del Estado va abandonando su presencia asistencial para tornarla en una palanca, para la construcción de un orden renovadamente democrático para la acción pública, de quienes luchan por los derechos de bienestar que son los que permiten igualar a los ciudadanos para afirmar su diversidad.

La labor del Estado es en este aspecto vital, pues en sus manos está la posibilidad de atacar sistemáticamente las fuentes de discriminaciones atávicas, de desigualdades seculares que han hecho que haya sectores de la sociedad segregados de los beneficios del desarrollo y han impedido la generalización de la ciudadanía social y política. La capacidad redistributiva del Estado puede ser una fuerza impulsora de la democratización de los activos sociales, de ingresos y patrimonios, de acceso a la ciencia y al conocimiento, en fin, de las oportunidades para que la población pueda desplegar su riqueza cultural, su potencia para incubar sus proyectos de vida y para participar plenamente de la vida pública, sin renunciar a su identidad y a las diferencias que la constituyen<sup>12</sup>.

Las obligaciones que tiene un Estado moderno son frente a un ciudadano titular de derechos; por mediación de los derechos, el súbdito se transforma en ciudadano. En este sentido, la ausencia de derechos ciudadanos es lo que se puede configurar en

---

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

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





casos tales como los refugiados, los desplazados, los indigentes, figuras que rompen la identidad entre ser humano (que aparece aquí en una vida desnuda de derechos) y ciudadano.

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

### **III. POBREZA, DESARROLLO HUMANO Y DESC**

Todo el discurso de los derechos humanos y, en particular, el referido a los DESC queda expuesto a la crítica de realidades y confrontado por las situaciones de inequidad que derivan del proyecto de desarrollo que se asuma en una sociedad determinada.

Se aduce por parte de muchos economistas que la satisfacción de los derechos de bienestar depende de la superación de las restricciones para la asignación de recursos que se desprenden del nivel de crecimiento y desarrollo de la economía. Pero dicho nivel es, en buena medida, producto de una racionalidad económica específica, de los arreglos institucionales y de los pactos políticos que la sociedad ha constituido alrededor de las condiciones básicas, para que sea posible la realización de los horizontes de equidad, igualdad de oportunidades y ejercicio de las libertades democráticas sin las cuales las capacidades humanas no pueden expandirse.

El éxito de las políticas económicas ha de ser tasado no solo en cuanto a la expansión y crecimiento del PIB sino a la luz de lo que ocurra con el bienestar de la población

### **IV. LA POBREZA COMO INEQUIDAD MÁXIMA**

Desde el punto de vista de las macropolíticas públicas de desarrollo, se hace esencial concebir el sistema social como un todo dentro del cual los pobres están integrados de manera precaria a las dinámicas económicas sociales y políticas y en medio de ellas generan sus propias claves de vida.

Es importante entonces enfocar la pobreza como un problema de carencia de derechos y de ausencia de condiciones para ejercer y expandir las capacidades, no por cuestiones inherentes a la naturaleza de quienes la padecen, sino por el contexto económico y sociopolítico prevaleciente en una sociedad. La pobreza es ante todo un problema de falta de garantías para el ejercicio de los derechos sociales de los ciudadanos.

En realidad los pobres están excluidos de los beneficios, de la distribución del producto de toda la sociedad y han sido colocados en condiciones de mucha debilidad para desarrollar sus capacidades y potencialidades. Están privados de derechos fundamentales para su desarrollo personal y social, tales como un ingreso mínimo



que les permita resolver necesidades básicas de subsistencia, tener dominio sobre un conjunto de bienes mercantiles esenciales y acceder a otros referidos al ámbito de lo público y del espacio social.

Hay un conjunto de bienes que cada persona debería tener garantizados por el solo hecho de haber nacido en una sociedad moderna; se les conoce como “bienes de mérito” y son producto de una construcción social, de una elección colectiva que les confiere el estatus de derechos fundamentales y universales que se expresan en un contrato social y se consagran constitucionalmente. “Los bienes de mérito tangibles e intangibles socialmente convenidos en nuestra Carta Constitucional son: la libertad, la justicia, la seguridad, la educación, la salud, la nutrición y la vivienda. Desde el enfoque de las capacidades y derechos éstos conforman un todo indisoluble e integral. Son los principios mínimos de protección de todo ciudadano”.<sup>13</sup>

La pobreza puede concebirse desde esta mirada como pobreza de ciudadanía por cuanto es la puesta en acción de las capacidades la que crea las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos.

Una política social que busque un desarrollo integral de los ciudadanos incorporará ante todo las iniciativas públicas para la creación de oportunidades sociales en materia de educación, salud, vivienda, reforma agraria y su amplia difusión para garantizar que los individuos desplieguen todas sus capacidades para participar directamente en los procesos de expansión económica y construcción social. No parece haber sido este el rumbo de la política social colombiana en los últimos años. Los datos del 2009 son angustiosos. A pesar de una coyuntura de crecimiento económico que sobrevino a la crisis de finales del segundo milenio, la pobreza sigue azotando a los colombianos. Más de 20 millones de personas siguen presa de la pobreza por ingresos, si nos tenemos a la información del DANE de que el 46% de los colombianos están por debajo de la línea de pobreza y, lo que es más grave, más de 8 millones se encuentran en la ignominiosa situación de permanecer bajo la línea de indigencia. Se esperaba que con un crecimiento del producto que llegó en el año 2007 a estar en 7,5%, el flagelo de la pobreza disminuyera significativamente. Pero no fue así.

## CONCLUSIONES

Son muy variados los estudios que han planteado la estrecha conexión entre el desarrollo humano y social de un territorio y el crecimiento económico<sup>14</sup>; éstos son dos factores interdependientes que están orientados a mejorar de manera sostenida el nivel de vida de la población y donde el interés no es el de un incremento estadístico de variables como el producto interno bruto, el ingreso nacional per cápita o la productividad, sino que cuentan de manera decisiva factores como la política de distribución de recursos, la elevación del nivel educativo y de las opciones de desarrollo cultural de las personas, la posibilidad que se les ofrezca de llevar un vida saludable y digna, así como la profundización de la ciudadanía social y de la democracia.

---

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

14 Al respecto, puede estudiarse: Gustav Raines y Francis Stewart. “Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina” Revista de la CEPAL. No. 78. Santiago de Chile. 2002





Sin los recursos que proporciona el crecimiento económico, se van a ver aplazadas muchas de las metas del desarrollo integral; pero, al mismo tiempo, mayores niveles de desarrollo van a redundar en niveles más altos de crecimiento. Lo que el Estado y la sociedad deben buscar es la concatenación de ciclos de desarrollo que estimulen un crecimiento de las variables económicas que soportan su impulso y descubrir el tipo concreto de crecimiento que sirve de medio para lograr los fines del desarrollo social. Esto implica establecer en el pacto social las prioridades y las apuestas en esta búsqueda. Como dicen Ranis y Stewart:

“Hay que examinar dos cadenas causales distintas: una de ellas va del crecimiento económico al desarrollo humano, a medida que los recursos provenientes del ingreso nacional se asignan a actividades que contribuyen a este último; la segunda va del desarrollo humano al crecimiento económico e indica de qué manera el desarrollo humano, aparte de ser un objetivo primordial, contribuye a aumentar el ingreso nacional”<sup>15</sup>.

Pero pretender que solamente a través de un crecimiento sostenido se van a crear las condiciones del desarrollo humano sería equivocado por cuanto, como queda expuesto, este tipo de desarrollo es el resultado de una conjunción de procesos complejos que van desde la movilización social para conseguir que el Estado cumpla con su papel de garante de la realización de los derechos ciudadanos, pasa por la creación de condiciones institucionales y materiales para que los derechos de la población sean protegidos y culminan en un doble movimiento que se da en la esfera social: de una parte el despliegue de estrategias de las comunidades para que la legislación, los presupuestos y las acciones institucionales se adecuen a las demandas de la población; de otro la realización de una gestión directa de los derechos sociales por parte de las comunidades. Esto último implica la construcción de autonomías que den paso a campos sociales, generalmente de carácter local, en donde se generan políticas públicas sin presencia del Estado, que obedecen a una lógica de lo micropolítico en donde las expresiones del poder social se dan en la dirección de afirmar los modos de vida creativos de la población y el goce de su propia capacidad de reinventar las relaciones sociales productivas.



---

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



## BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, Giorgio (2001). Medios sin fin. Valencia: Pretextos.
- Barcena, Fernando (1997). El oficio de la ciudadanía. Introducción a la educación política. Buenos Aires: Paidós.
- Cinep (1999). Pobreza y desigualdad reflexiones conceptuales y de medición. Bogotá: Cinep-Colciencias.
- Corredor, Consuelo (1999). "El problema de la desigualdad. Una reflexión conceptual". En C. Corredor (ed.). Pobreza y desigualdad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia-Cinep.
- Gómez B., Hernando (2001). "Alcances de la obligación estatal de adoptar medidas para lograr de manera progresiva la plena efectividad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales". Foro Multidisciplinario sobre Derechos Humanos, Economía y Democracia. Bogotá: CEPAL-Fundación Social.
- Hopenhayn, Martín (2007). "La dimensión cultural de la ciudadanía social". En: PNUD, Ciudadanía y desarrollo humano. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Naciones Unidas (2008). Asamblea General. Sexagésimo tercer período de sesiones. Tercera Comisión. Tema 58 del Programa. Informe del Consejo de Derechos Humanos (original en inglés).
- Ottone, Ernesto y Pizarro, Crisóstomo (2003). Osadías de la prudencia. Un nuevo sentido del progreso. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD (2004). Diez años de desarrollo humano. PNUD.
- Raines, Gustav y Stewart, Francis (2002). "Crecimiento económico y desarrollo humano en América Latina". En: Revista de la CEPAL, No. 78. Santiago de Chile.
- Rawls, John (1985). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sen, Amartya (1997). Sobre ética y economía. Madrid: Alianza Editorial.
- Useche, Óscar (2008). Los nuevos sentidos del desarrollo. Bogotá: Uniminuto.
- \_\_\_\_\_ (2009). Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El desafío de la ciudadanía social. Bogotá: Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

