

Políticas insuficientes



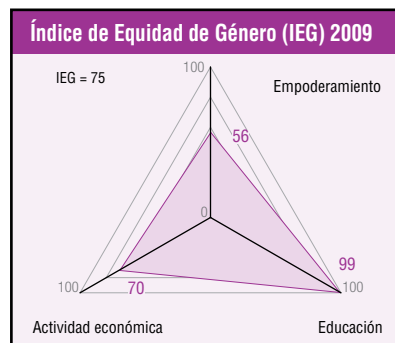
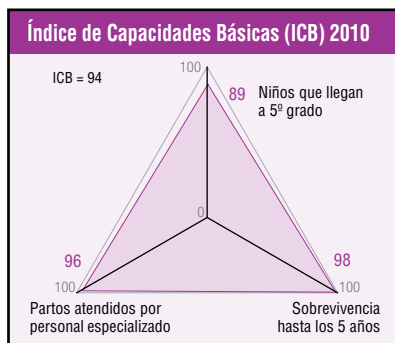
Colombia ha focalizado la inversión para la reducción de la pobreza y la vigencia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) para cumplir con los ODM. Aún así, los niveles alcanzados en los últimos años ni siquiera cumplen con los mínimos establecidos en estos objetivos, menos aún, con los estándares determinados por el Comité de DESC de la ONU. A pesar de que hasta 2008 hubo un crecimiento económico significativo, éste no se tradujo en una mejoría de la situación social. La centralización de la cooperación internacional en manos del Gobierno es un obstáculo para la puesta en marcha de proyectos alternativos.

Corporación Cactus, Secretaría Técnica Nacional de la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo

El país vive un conflicto armado interno desde hace más de cuatro décadas, situación que ha generado una grave crisis humanitaria, evidenciada en el desplazamiento forzado interno y el refugio. Colombia está considerado como el segundo país en el mundo con mayor población internamente desplazada. Se estima que cerca de 4 millones de personas han sido desplazadas contra su voluntad, lo que equivale casi al 9% de la población nacional¹.

Asimismo, es el segundo país en la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso, alcanzando un coeficiente de Gini de 0,576². El diseño del régimen tributario es claramente regresivo, haciendo énfasis en los impuestos indirectos de la población con bajo nivel de pago y la extensión de las exoneraciones a los tributos de los sectores de mayores ingresos. Las reformas al régimen de transferencias de recursos del nivel central a los departamentos³ agudizaron esta situación, al reducir drásticamente los montos destinados a salud, educación y agua potable. En 2005, la reducción significó un 0,6% del PIB, en 2006 un 1,1%, mientras en 2007 se estimó una pérdida del 1,3% del PIB⁴, lo que muestra una regresividad sostenida en la asignación de los recursos en salud, educación y agua potable. Se calcula que en el período 2008-2016 se dejarán de invertir entre COP 66.200 millones (unos USD 34 millones) y COP 76.600 millones (unos USD 39 millones) en esas áreas.

De acuerdo a datos oficiales, un 27,7% de la población presenta necesidades básicas insatisfechas (NBI)⁵. El 40,8% de los hogares colombianos padece inseguridad alimentaria, más del 20% de



niños y niñas menores de cinco años muestran desnutrición, el 63,7% de la población tiene deficiencias energéticas, y el 36% deficiencias proteicas⁶.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio

El Estado colombiano ha circunscrito su política pública en materia de reducción de la pobreza extrema y el hambre al cumplimiento de las metas sociales contenidas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). En concreto, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) emitió el "Documento CONPES 091 de marzo de 2005", cuya finalidad es proponer el marco institucional y político para alcanzar dichas metas en el año 2019 – esto es, cuatro años después del plazo previsto en los ODM, según aclaró el Gobierno colombiano, para que coincidan con el bicentenario de la batalla de Boyacá, un hito de la independencia del país⁷.

Esa decisión, si bien es coherente con la Declaración del Milenio, ha traído una consecuencia negativa respecto de las obligaciones generales en materia de DESC que ha asumido el Estado colombiano. La razón es que, al focalizar su política social en una estrategia de mínimos, el cumplimiento progresivo de ciertos derechos se ha visto estancado, pues los recursos se están movilizand para programas que sólo atienden un sector de la población, pero

excluyen otros igualmente afectados por factores como la pobreza y el desempleo⁸.

No obstante, aún cuando el cumplimiento de los ODM ha afectado obligaciones, tales como el progreso de los DESC, el Estado tampoco ha avanzado satisfactoriamente en estos. Por ejemplo, Colombia es el único país de la región que no garantiza la educación básica universal a niños y niñas⁹. Excepto por el caso de algunas alcaldías que, por iniciativa propia, han eliminado o disminuido los costos educativos, en Colombia no existe la educación gratuita. Esto crea enormes desigualdades de acceso al sistema, dependiendo de la situación socioeconómica de las familias y, aunque ha habido avances en la cobertura, apenas el 34,1% de la población de entre 5 y 17 años goza del derecho pleno a una educación de calidad¹⁰.

Algo similar sucede con la meta relativa a la mortalidad materna, cuyos índices siguen siendo muy altos – 80 muertes por cada 100 mil nacidos vivos – y casi los mismos que 25 años atrás. Mientras los ODM plantean reducir estos valores en tres cuartas partes, el Documento CONPES propone reducirlos sólo en un 55%¹¹.

La acción del Gobierno

Esto guarda una estrecha relación con el modelo de desarrollo planteado por el Gobierno para el

1 Información tomada de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes).

2 Ricardo Bonilla y Jorge Iván González (coords.), *Bien-estar y macroeconomía 2002-2006: el crecimiento inequitativo no es sostenible*, Bogotá, CID, Universidad Nacional de Colombia, Contraloría General de la República, 2006, p. 37.

3 Acto legislativo 01 de 2001 y acto legislativo 011 de 2006.

4 Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), *Bien-estar y macroeconomía 2007. Más allá de la retórica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2007, p. 142.

5 Cfr DANE, Censo nacional, 2005, cit. for Family Wellbeing, 2007, pp 323, 243, 245.

6 Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), *Encuesta Nacional de la Situación Nutricional de Colombia ENSIN 2005*, Bogotá, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2007, pp. 323, 243, 245.

7 Alberto Yepes, "¿Desarrollo para todos?", en *Sin democracia, sin derechos*, Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHHDD), Bogotá, Colombia, abril de 2008, p. 89.

8 *Ibid.* p. 92.

9 PCDHDD, *Informe Alterno al Quinto Informe del Estado Colombiano ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Bogotá, Colombia, marzo de 2010, p. 105. Disponible en: <www.justiciaporcolombia.org/sites/justiciaporcolombia.org/files/u2/Informe_Alterno_PCDHDD.pdf>.

10 *Ibid.*, pp. 10-11.

11 Alberto Yepes, *op. cit.*, p. 92.

cuatrienio 2006-2010, denominado “Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, Estado Comunitario: Desarrollo para todos”. En síntesis, el PND propone que la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los ODM tengan dos fuentes de financiación: políticas asistenciales focalizadas y crecimiento económico de sectores generadores de empleo¹².

El principal programa del Gobierno Nacional, llamado “Familias en Acción”, propone un subsidio a las familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza a cambio de que la madre garantice que sus hijos o hijas asistan regularmente a la institución educativa donde estén inscritos o inscritas. En la práctica, los resultados no han sido satisfactorios, fundamentalmente porque persisten situaciones como: “la falta de recursos para la plena disponibilidad de condiciones suficientes de infraestructura, cupos, programas y docentes; barreras de acceso a los espacios y servicios educativos de tipo geográfico, social y económico; y atentados contra las comunidades educativas en el marco de la violencia sociopolítica vivida en el país”¹³.

Por el otro lado, “Familias en Acción” reproduce una concepción patriarcal de la familia, en la cual la mujer tiene como función el cuidado de los hijos e hijas mientras el hombre debe ingresar al sistema productivo para poder adquirir recursos y servicios. El Programa hace que las “mujeres sean responsables de lo que sucede en las familias como cuidadoras esenciales, y no permite avanzar en un enfoque de políticas basadas en el pleno reconocimiento de sus derechos, reconocidos ampliamente en los tratados internacionales”¹⁴.

En síntesis, al no combinar el programa con políticas de productividad y generación de empleo para los hogares, los subsidios focalizados se convierten en políticas transitorias que no impactan seriamente dentro del desarrollo humano y no permitirán un acceso a la educación más equitativo.

El crecimiento económico

El primer período de la actual administración (2002-2006) coincidió con la profundización del ciclo ascendente de la economía internacional. Durante estos años, varios aspectos favorecieron el crecimiento de la economía: entre otros, la activación de la demanda en el mercado internacional, el aumento de los precios de productos exportados (principalmente, petróleo), la ampliación de la oferta monetaria y la disminución de las tasas de interés.

No obstante, ese crecimiento no se tradujo en un mejoramiento de la calidad de vida de los sectores más pobres de la sociedad. Según expertos, la principal razón es que la economía colombiana es de naturaleza especulativa. En efecto, el Gobierno ha priorizado la compra de Títulos de Deuda Pública emitidos por la Tesorería de la Nación (TES) al sector financiero. Esto causó, por un lado, que muchos organismos estatales estén descuidando sus “tareas misionales por estar comprando sus recursos a la compra de TES”¹⁵ y, por el otro, que el sector financiero obtenga una alta rentabilidad sólo con el Estado colombiano como cliente, lo que a su vez implica una disminución del crédito para empresas y familias.

El crecimiento económico del período 2002-2006 tuvo otra razón adicional: el aumento del gasto público encaminado al sostenimiento de la guerra – esto es, la aplicación del llamado keynesianismo militar, en el que el Estado aumenta los gastos de defensa para impulsar el crecimiento –, que si bien tiene consecuencias positivas en la macroeconomía, no genera empleo ni reduce la brecha de pobreza.

Adicionalmente, la falta de generación de empleo ha sido enfrentada por el Gobierno nacional mediante ajustes a la estructura legal de contratación laboral. Para el ejecutivo, el desempleo estructural no se explica por la desindustrialización ni, solamente, por los ciclos en la economía internacional, sino porque en Colombia la legislación laboral otorga excesivas garantías a los y las trabajadoras formales, lo cual se constituye en un desincentivo para que las empresas generen nuevos puestos de trabajo con plenas garantías. En ese contexto, se impulsó una reforma laboral que, entre otras cuestiones, amplió la jornada de trabajo diaria, redujo el recargo por trabajo en días festivos y limitó las indemnizaciones por despido sin justa causa. Sin embargo, a pesar de estas medidas, la tasa de desempleo ha aumentado en Colombia: en 2008 fue de 11,3%, en 2009 fue de 12% y en enero de 2010 ascendió al 14,6%¹⁶.

El papel de la ayuda internacional

En Colombia, la cooperación internacional está guiada por la Declaración de París, acuerdo que busca, entre otras cosas, canalizar la mayoría de ayudas para el desarrollo y la democracia a través de los Estados nacionales y estandarizar procedimientos

sobre el manejo de recursos¹⁷. Así, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) recibe una gran parte de los recursos provenientes de los países cooperantes y los invierte según la política gubernamental (Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Económico, 2007-2013).

El caso más significativo al respecto es el G-24, grupo de los 24 países que tienen programas de cooperación para el desarrollo, la democracia y los derechos humanos en Colombia. Esta instancia, que fue creada por iniciativa del Gobierno nacional, pretende centralizar los recursos provenientes, particularmente, de Estados Unidos y Europa para invertirlos según el modelo de desarrollo actual, aun con las consecuencias negativas que trae su aplicación (tales como las planteadas en los párrafos anteriores).

Como resultado de lo anterior, iniciativas de la sociedad civil con visiones sobre el desarrollo y la democracia distintas a la del Gobierno han dejado de ser financiadas, reduciéndose significativamente la puesta en marcha de programas que se constituyan como alternativas al modelo imperante. Así mismo, agencias de cooperación independientes, pertenecientes a países del G-24, han sufrido una reducción significativa de sus recursos, en tanto las agencias estatales los monopolizan en sus países y después los trasladan a Colombia a través de Acción Social. En muchos casos, algunos de estos cooperantes han tenido que retirarse del país o acudir a estrategias de fusión o consorcios con otras agencias para evitar su iliquidez. Esto limita el número de iniciativas que se pueden admitir, lo que continúa marginando a varios sectores de la población.

Si bien el objetivo de canalizar la cooperación al desarrollo a través de planes nacionales de desarrollo y presupuestos que no estén en función de las prioridades de los donantes es digno de elogio, sigue habiendo una necesidad de apoyar la labor de promoción de las organizaciones de la sociedad civil, lo que es esencial para que estos planes sean verdaderamente nacionales, inclusivos y eficaces. ■

12 Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010*. Disponible en: <www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PND20062010/tabid/65/Default.aspx>.

13 *Ibid.*, p. 102.

14 *Ibid.*, p. 200.

15 Jorge Iván González, “Los banqueros se enriquecen mientras que la indigencia aumenta”, en PCDHDD, *¿Continuidad o desmoronamiento?*, Bogotá, Colombia, diciembre de 2009, p. 20. Disponible en: <www.ciase.org/>.

16 Carmen Salcedo, “Evolución de la tasa de desempleo”, *Portafolio*, febrero de 2009. Disponible en: <www.portafolio.com.co/negocios/consultorio/2009-03-12/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-4871203.html>.

17 Las conclusiones de esta Declaración apuntaron hacia la racionalización de las actividades, la eliminación de la multiplicación de esfuerzos, la obligatoriedad de la planificación, la definición de indicadores y la homogeneización de los procedimientos de la gestión financiera de los recursos.