



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga

Con el apoyo de la fundación
Konrad Adenauer Stiftung

ΣM
La Suma de Todos
CONSEJERÍA DE PARTICIPACIÓN
Comunidad de Madrid

Principios y orientaciones de la transformación social



CONTEXTO

OBJETIVO DEL OBSERVATORIO LEGISLATIVO

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: i) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos; ii) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y iii) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.

El Observatorio Legislativo es un proyecto del Instituto de Ciencia Política apoyado económicamente por la Comunidad de Madrid, en su interés por promover proyectos que permitan el fortalecimiento institucional.

HOJA DE VIDA DEL PROYECTO

- ➔ **Nombre del proyecto:** "por medio de la cual se establecen los principios y orientaciones de la transformación social".
- ➔ **Número del proyecto:** 25 de 2009 Senado.
- ➔ **Autor:** senadora Cecilia López Montaña.
- ➔ **Ponentes:** senadores Javier Cáceres Leal, Samuel Arrieta Buelvas, Hernán Andrade Serrano, Parmenio Cuellar Bastidas, Jesús Ignacio García Valencia, Armando Benedetti Villaneda y Elsa Gladys Cifuentes Aranzazu.
- ➔ **Gaceta del Congreso:** 596 y 1108 de 2009.
- ➔ **Estado actual:** aprobado en primer debate en la Comisión Primera del Senado.

www.icpcolombia.org

Desde el año 2002 el gobierno nacional ha dirigido la política social principalmente a aumentar la eficiencia del gasto social, mejorar la focalización del gasto para que los recursos lleguen oportunamente a la población más vulnerable y consolidar un sistema de protección social que permita a la población ser parte activa en la búsqueda de soluciones que mejoren su calidad de vida. Para lograrlo, se pusieron en marcha diversas iniciativas direccionadas con el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 "Hacia un Estado comunitario", con medidas dirigidas a transformaciones educativas, cobertura en protección y seguridad social, mecanismos de economía solidaria, manejo social del campo y de los servicios públicos, y calidad de vida urbana.

Pese a estos esfuerzos y a las reformas aplicadas a fin de mejorar la calidad de vida de la población, Colombia sigue teniendo un injustificable nivel de pobreza e indigencia, convirtiéndose en una de las sociedades más

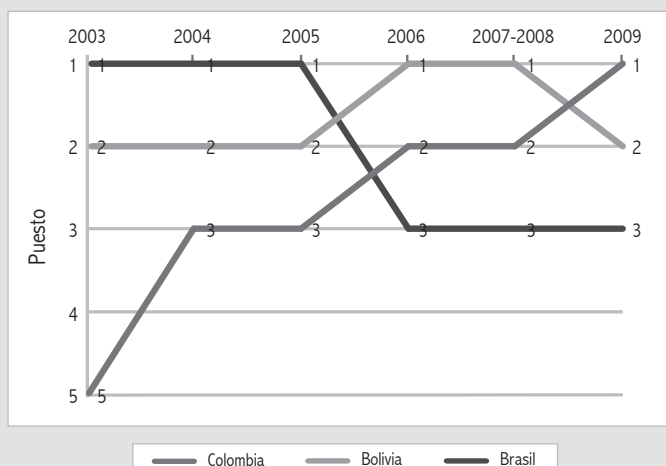
desiguales del mundo, como lo evidencian ejercicios como el índice de Desarrollo Humano 2009 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Esta situación se ha visto reforzada particularmente por una gran concentración del presupuesto nacional en sectores como el de seguridad y defensa, necesaria para el desarrollo de la política de seguridad democrática, y por una importante aplicación de estrategias asistencialistas, a través de programas como Familias en Acción, Red Juntos y Familias Guardabosques, coordinados por Acción Social, que han dejado en segundo plano temas como educación y salud.

Este panorama puso a discusión la necesidad de repensar la política social en términos de cobertura y calidad en todos los sectores, razón por la que fue puesta a consideración del legislativo una propuesta que va más allá del concepto tradicional de política social y avanza hacia lo que denomina la

Gráfica 1. Índice de inequidad en Suramérica

Primeros tres lugares en inequidad • Suramérica 2003 - 2009



Fuente: Informes de Desarrollo Humano 1991 - 2009 PNUD.

"transformación social", que busca en primer lugar "eliminar las barreras que frenan el acceso de los sectores débiles y de las clases medias a los activos productivos, a las oportunidades de progreso y a los beneficios de las políticas públicas; en segundo lugar, la redefinición de las estrategias sociales con el propósito de que se orienten a construir capital humano y capital social, pero que consideren la necesidad de ofrecer redes de protección para reducir los grados de vulnerabilidad de los más pobres, y por último, el reconocimiento de que la política macroeconómica debe identificarse ante su contenido social y otorgar prioridad a aquellas estrategias con impacto social positivo, además de estimar sus efectos negativos con el objeto de resolverlos"¹.

El proyecto de ley propende determinar las bases para que exista una política social, la cual desarrolle de manera efectiva los derechos sociales contenidos en la Constitución Política y en los instrumentos y tratados internacionales suscritos por Colombia, y mantenga presente los criterios establecidos por la Corte Constitucional y los organismos internacionales, en especial por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

Para facilitar el trámite legislativo de la propuesta de transformación social, se propuso la aprobación de tres iniciativas legislativas diferentes, que cubren: 1. Los principios y orientaciones de la transformación social; 2. Reestructuraciones institucionales necesarias para su aplicación, y 3. Mecanismos de garantía para asegurar la transformación social. El primer proyecto ya fue presentado para estudio del Congreso y ya agotó de manera satisfactoria los dos primeros debates. Aunque la iniciativa parece contar con el consenso suficiente para ser aprobada, cabe hacer un llamado para que las demás iniciativas que componen la propuesta de transformación social, también corran la misma suerte, pues de no hacerlo sólo se habría avanzado en la identificación de estados ideales de protección de derechos, sin resultados efectivos.

1 Exposición de motivos, proyecto de ley 25 de 2009. Gaceta 596 de 2009. Consultado el 23 de abril de 2010.

Los grandes temas del proyecto

OBJETIVO

Establecer un conjunto de principios que guíen y aporten a la estructuración de un marco jurídico para la política social, para lograr una política social sustentada en los principios de universalidad, integralidad y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (Desc).

1

PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL

- **Universalidad:** el Estado deberá garantizar los derechos sociales a todos los ciudadanos y crear mecanismos para el goce efectivo de dichos derechos, de manera que se logre el aseguramiento de unos estándares mínimos generales de calidad de vida de los ciudadanos, sean éstos parte o no del sector formal de la economía.
- **Igualdad:** toda la población colombiana estará amparada por la política social, sin que sea posible algún tipo de discriminación negativa por razones de sexo, raza, religión, edad, orientación sexual, entre otros.
- **Focalización:** cuando las condiciones de un grupo poblacional lo ameriten, la política social podrá concentrar mayores esfuerzos en garantizar y asegurar una mejor calidad de vida a estas personas. La focalización a grupos vulnerables deberá hacerse bajo criterios objetivos, públicos e imparciales, y serán evaluados periódicamente para evitar fallas en la asignación de recursos.
- **Equidad de género:** se garantizará la protección en iguales condiciones a hombres y mujeres, y se reconocerá el aporte de las mujeres en la economía.
- **Solidaridad:** toda la población tendrá el deber de contribuir a la sostenibilidad de la política social.
- **Cohesión social y promoción de la ciudadanía:** la política social deberá formularse respetando los derechos humanos y teniendo en cuenta enfoques diferenciados para la población en riesgo o que cuentan con protección constitucional especial, de manera que se promueva la reducción de la pobreza y los mecanismos de integración social.
- **Integralidad:** el Estado deberá propugnar por la articulación de todas las iniciativas en una sola política social, así como examinar las sinergias y el impacto sobre otras políticas nacionales, con especial énfasis en la política económica.

Gráfica 2. Posición de Colombia en los índices de desarrollo humano



Fuente: Informe de Desarrollo Humano 1991 - 2009 PNUD. Consultado el 21 de abril de 2009.



- **Transparencia e información:** las autoridades públicas se encargarán de formular, gestionar y evaluar la política social. Para hacer más transparente e incluyente este proceso, se desarrollará un sistema de información que permita a los ciudadanos monitorear el desarrollo de esta política pública.
- **Exigibilidad:** la población deberá contar con mecanismos efectivos de tipo administrativo y judicial, para hacer exigibles sus derechos frente al Estado y frente a los particulares que se encuentren en la obligación de respetar o satisfacer esta clase de derechos. Mientras no se desarrollen nuevos mecanismos, podrá acudirse a la acción de tutela.
- **Prioridad del gasto social:** el gasto público social deberá estar destinado de manera exclusiva a garantizar el goce efectivo de los Desc. Tendrán destinación presupuestaria prioritaria, excepto cuando se presenten estados de guerra exterior o por razones de seguridad nacional.
- **Unidad:** todas las normas y decisiones que sobre los Desc se adopten, deberán respetar los lineamientos definidos en la ley estatutaria, a fin de garantizar la unidad, coherencia y articulación de la política pública social. Para ello, una vez en vigencia la ley, se tendrán diez años para armonizar las políticas y estrategias que se encuentren vigentes.

2

PRESTACIONES BÁSICAS SOCIALES

- De acuerdo con el proyecto de ley, cada uno de los derechos sociales deberá tener un contenido mínimo, denominado prestaciones básicas sociales, que componen el mínimo de derechos que debe ser garantizado por el Estado.
- En este sentido, el proyecto da mandato al gobierno nacional para que defina las prestaciones básicas sociales y establezca los mecanismos para garantizar el goce efectivo de los mismos. A su vez, establece una serie

de lineamientos a tener en cuenta para la terminación de las prestaciones básicas:

- Ⓜ El proceso de definición de las prestaciones debe estar acompañado de mecanismos de participación ciudadana, en especial en las etapas de identificación de preferencias, elección y definición de las garantías e implementación, seguimiento y evaluación de las estrategias.
- Ⓜ La definición de las prestaciones debe responder a la viabilidad fiscal determinada por el gobierno central, garantizando el principio de progresividad en la protección de los derechos.
- Ⓜ Cada prestación deberá contar con mecanismos y estrategias de protección, obligaciones directas para las entidades públicas correspondientes, procedimientos claros para hacer exigible su cumplimiento frente a la administración y ante la rama judicial, y sistemas de rendición de cuentas a seguir por las autoridades competentes.
- Ⓜ La determinación de aplicación de mecanismos de focalización hacia grupos vulnerables o en riesgo, deberá hacerse con criterios públicos, imparciales y objetivos. Su aplicación debe ser complementaria y compatible con las estrategias generales del Estado.

3

POLÍTICA SOCIAL

- Teniendo en cuenta el objetivo del proyecto de ley, en relación con el desarrollo efectivo de los derechos sociales conforme a la legislación nacional y a los parámetros de la Corte Constitucional y los organismos internacionales, se insta a las autoridades competentes a tomar las medidas necesarias para garantizar la satisfacción del contenido mínimo de estos derechos a toda la población, procurando siempre mantener una armonía entre el uso razonable de los recursos disponibles y la mayor satisfacción de los derechos. A su vez, tendrán el deber de respetar los derechos sociales, proteger y evitar la aplicación de medidas que impidan u obstaculicen su ejercicio, ya sea de manera directa o por terceros, y realizar estrategias dirigidas a permitir el goce efectivo de estos derechos a toda la población.
- En virtud del principio de progresividad, la iniciativa recalca que en ningún caso podrán las autoridades públicas adoptar medidas que impliquen retrocesos en la satisfacción de los derechos sociales, excepto cuando se demuestre que la proporcionalidad de las medidas en relación con la satisfacción de un objetivo constitucional, es necesaria.

- La política pública social deberá desarrollar en cada uno de sus componentes, un sistema de información público que permita a la población conocer los derechos con los que cuenta, las acciones concretas que sobre cada uno está realizando el gobierno, los mecanismos para hacer exigibles sus derechos frente al Estado y las autoridades vinculadas con la garantía de los mismos

4

DERECHOS SOCIALES

- **Derecho al mínimo vital:** una de las propuestas del proyecto de ley es determinar unos criterios respecto del concepto de mínimo vital, que en variadas ocasiones ha sido tratado por la Corte Constitucional respecto a las necesidades básicas de la población. En este sentido, se establece que la realización del derecho al mínimo vital está a cargo del Estado, que deberá tomar las medidas necesarias para que las personas no vean reducido su valor intrínseco como ser humano a causa de condiciones materiales precarias que impidan el desarrollo de una vida digna.
- **Derecho a la educación:** estará en cabeza del Estado garantizar las condiciones materiales requeridas para la adecuada prestación del servicio de educación, en términos de estándares de calidad y disponibilidad de recursos humanos y físicos, entre otros. De manera especial se propenderá por el acceso y permanencia de los niños en los niveles de enseñanza primaria, y por la garantía progresiva del acceso y permanencia en todos los demás niveles educativos. En aplicación del criterio de protección especial se hará énfasis en los grupos vulnerables de la población, tales como menores trabajadores, con discapacidades físicas o mentales, miembros de minorías étnicas y desplazados. También se propone avanzar hacia la gratuidad del servicio de educación y la atención integral, de acuerdo con los parámetros establecidos en el Plan Decenal de Educación 2000-2010.
- A su vez, los educadores deberán contar con las condiciones y disponibilidad de instalaciones y recursos para desarrollar su labor, así como remuneración adecuada y oportuna, oportunidades de capacitación y actualización, y relacionados con la libertad académica.
- **Derecho a la salud:** el mínimo de derecho a la salud que deberá garantizar el Estado, corresponderá al acceso a niveles de atención dignos y con calidad dirigidos a la prevención y el tratamiento en salud física y mental, de acuerdo con la capacidad del Estado para proveer dichos servicios.

En el marco de este derecho, se deberán promover programas de educación dirigidos al cuidado de la salud, en especial de la salud sexual y reproductiva, y programas de prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas que puedan resultar en epidemias.

La garantía de este derecho trae consigo garantizar la existencia de los recursos humanos y físicos necesarios para la prestación del servicio de salud a toda la población de manera oportuna y con la máxima calidad posible, tanto en términos de servicios, como de competencias profesionales y de estándares de los procedimientos, medicamentos y estructura hospitalaria.

Al igual que con el derecho a la educación, se deberá garantizar a los profesionales de la salud todas las condiciones necesarias para el desarrollo de su trabajo en términos de infraestructura física, remuneración adecuada y oportuna, oportunidades de capacitación y actualización, y respecto por el criterio científico en el desarrollo de su profesión.

En relación con los tratamientos y procedimientos, se establece que cuando se pruebe que el profesional encargado no dictaminó los tratamientos, medicamentos o procedimientos necesarios para prevenir o tratar una enfermedad grave, el Estado será solidariamente responsable, junto con la Entidad Prestadora de Salud (EPS) que corresponda, de acuerdo con la afiliación del paciente, por la afectación ocasionada al derecho a la vida o a la salud. De la misma manera se reitera la procedencia de la acción de tutela cuando exista vulneración al derecho a la salud, en conexidad con un derecho fundamental.

- **Derecho a la seguridad social:** en esta materia, la política pública social propenderá por extender de manera progresiva la cobertura en seguridad social a toda la población y así lograr una protección efectiva y oportuna de los riesgos sociales, a través de la afiliación de todas las personas al Sistema de Seguridad Social en Salud. Mientras se llega al estado ideal de cobertura, se deberá garantizar la asistencia social en el máximo posible sin que las entidades encargadas de prestar dicho

servicio, sean públicas o privadas, puedan argumentar deficiencias presupuestales para evadir su cumplimiento.

Respecto a la protección de riesgos sociales para los adultos mayores, a fin de garantizar una vida digna, se plantea la progresividad en su asistencia a cargo del Estado para quienes no cuentan con los ingresos suficientes y no cumplen con los requisitos legales de acceso a pensión.

- **Derecho al trabajo:** implicará para la población la posibilidad de prestar un servicio o desarrollar una labor conforme a su profesión u oficio, en virtud de un contrato laboral, de prestación de servicios o similares, a cambio del pago de un salario u honorario. Como mínimo los trabajadores deberán contar con el pago oportuno de sus salarios u honorarios y licencias por incapacidad laboral o de maternidad.

La política social deberá tener como ideal garantizar que la población pueda solventar sus propias necesidades y las de su núcleo familiar con el desarrollo de su labor o profesión de manera digna y segura. Será función del gobierno velar porque las políticas de flexibilización laboral no atenten contra el núcleo esencial del derecho al trabajo.

Avanzando en la protección de los niños, mujeres embarazadas, cabeza de familia, discapacitados y miembros de poblaciones vulnerables, la iniciativa insta al gobierno a tomar medidas dirigidas a la reducción progresiva del trabajo de menores, al fortalecimiento de la inclusión y a el logro de estabilidad laboral para los grupos vulnerables o especiales.

Adicionalmente, el Estado deberá garantizar la promoción de programas de formación técnica y tecnológica que permita ampliar la cobertura de ocupación en el país.

- **Derecho a la alimentación:** el Estado deberá garantizar el acceso a alimentos, hasta que la persona pueda proveerse por sí misma los alimentos que requiere. El componente sobre derecho a la alimentación adecuada de la política pública social, deberá establecer la garantía efectiva del derecho a no tener hambre. En este sentido, se

deberán tomar acciones encaminadas a la eliminación de condiciones de hambre y malnutrición.

El Ministerio de Agricultura formulará, ejecutará y evaluará el componente de la política pública social relativo a seguridad alimentaria. Para la evaluación se establecerán previamente criterios de medición, que entre otros, deberán incluir los factores de edad, género, pertenencia o no a minorías étnicas y pertenencia o no a la población desplazada.

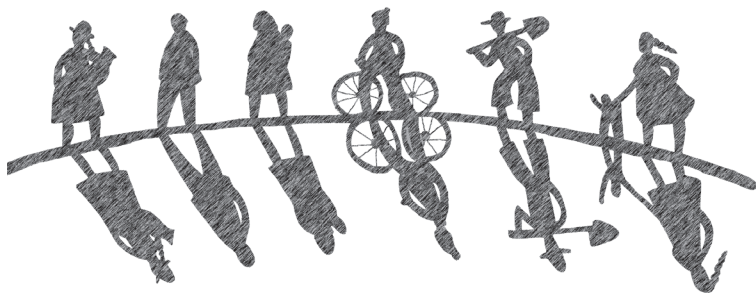
En el caso de los miembros de grupos minoritarios étnicos y raciales, el derecho a la alimentación deberá propender por la garantía de los valores culturales de tradición en estos grupos.

- **Derecho a la vivienda digna:** el derecho a la vivienda digna comprenderá como mínimo, la exigibilidad de la garantía material de la vivienda cuando el deber de proveerla recaiga directamente en el Estado y hasta tanto la persona pueda proveerse a sí misma la vivienda que requiere.

En este sentido, el componente de vivienda digna de la política pública social, implicará el cumplimiento de condiciones de higiene, intimidad, tranquilidad, acceso a servicios públicos y seguridad, que constituyan un espacio para el desarrollo de una existencia digna. De igual forma implica el goce sin interferencias legales o injustificadas de los derechos de propiedad, posesión, tenencia y demás derechos reales, para todas las personas.

5 OTRAS DISPOSICIONES

- El proyecto establece una serie de elementos fundamentales para la evaluación de la política pública social y la implementación de progresiva de los Desc por parte de las autoridades e instituciones encargadas de materializar dicha políticas.
- Con el fin de garantizar el cumplimiento de la política social, se solicitará la presentación de un informe de rendición de cuentas el cual será presentado los tres primeros meses de cada año. Para garantizar la integridad, dicho informe deberá presentarse desagregado por componentes, por instituciones, por autoridades y contemplando criterios sobre la cobertura de derechos sociales.
- Por otra parte, se anota que la junta del Banco de la República deberá tener en cuenta el impacto que sus decisiones tengan sobre el goce efectivo de los Desc, por lo que se hace necesario que sus consideraciones no vulneren tales derechos.



OBSERVATORIO LEGISLATIVO • INSTITUTO DE CIENCIA POLÍTICA

• Dirección general Marcela Prieto Botero • Coordinación general Nadya Aranguren Niño • Asistente de investigación Johana Fandiño Casas
• Edición general Beatriz Torres • Redacción Nadya Aranguren Niño • Diagramación Victoria Eugenia Pérez Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política // Calle 70 N° 7A - 29, Bogotá D. C., Colombia.
PBX: (571) 317 7979, Fax: 317 7989 // Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org