

UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS

Reciprocidad: Un elemento de innovación para la formulación de políticas asistenciales y construcción de capital social

RUBIO ORTÍZ OLGA PATRICIA

BOGOTÁ- 2016

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	12
CAPÍTULO I.....	15
1. Reciprocidad y capital social: Bases de un nuevo enfoque para las políticas asistenciales en el marco del principio de igualdad material en el derecho.....	15
1.1 Igualdad material en el derecho.....	15
1.2 Políticas asistenciales.....	21
1.3 Reciprocidad.....	21
1.4 Capital social.....	22
1.5 Elementos relevantes para el análisis.....	24
1.6 La igualdad material/real en el ordenamiento jurídico colombiano.....	25
1.7 El concepto subyacente de reciprocidad social en el marco del principio de igualdad material.....	30
1.7.1 Los fundamentos jurídicos del deber estatal de exigir reciprocidad social.....	30
1.7.2 El deber estatal de inclusión social en nombre del principio de dignidad humana.....	31
1.7.3 El deber estatal de restablecer y maximizar la autonomía personal.....	33

1.7.4 El deber de solidaridad “de regreso” de los beneficiarios de asistencia pública.....	34
1.7.5. Criterios de evaluación jurídica de la reciprocidad social: test de igualdad, progresividad, proporcionalidad y sostenibilidad fiscal.....	35
CAPÍTULO II.....	39
2. Una visión de la sostenibilidad de las políticas asistenciales.....	41
2.1 Análisis de la política pública de atención a víctimas en Colombia: enfoque, ejecución y resultados desde la perspectiva de mejoramiento intrínseco de condición y calidad de vida de los beneficiarios.....	43
2.2 Origen de la política de víctimas.....	44
2.3 Dimensión de población beneficiaria o potencialmente beneficiaria.....	45
2.4 Definiciones de política a nivel de CONPES. Recursos y sostenibilidad de la ley.....	51
2.5 Cobertura de la política.....	59
2.6 Elementos concluyentes tras el análisis.....	65
3. CAPÍTULO	
III.....	68

3. Reciprocidad social y retorno de inversión: base de un desarrollo sostenible de poblaciones vulnerables.....	68
4. Capítulo IV.....	85
4. Reciprocidad en las políticas asistenciales: un paso en la dirección correcta.....	85
4.1 Magnitud de las inversiones individuales de la política asistencial a víctimas.....	87
4.2 El contraste sobre la línea del medio: En la frontera de la vulnerabilidad.....	91
4.3 Mutuos esfuerzos para políticas asistenciales sostenibles.....	96
4.4 Propuesta de operatividad del modelo.....	102
Conclusiones.....	103
Referencias.....	108

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Triángulo de expansión de riquezas.....	38
Figura 2. Cálculos Registro Único de Víctimas.....	45
Figura 3. Condiciones reales de mejora en víctimas entrevistadas.....	72
Figura 4. Cuadrante de análisis de condición de marginación/vulnerabilidad.....	92
Figura 5. Análisis línea de frontera de marginalidad/vulnerabilidad.....	95
Figura 6. Análisis de beneficio individual/colectivo de las políticas asistenciales.....	105

ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Evolución presupuesto víctimas 2000-2014.....	47
Gráfica 2 Variaciones presupuesto asignado vs. Ejecutado.....	59
Gráfica 3 Valoración nivel de mejora por las víctimas Fuente.....	73
Gráfica 4 Tiempo estimado para superar condiciones derivadas de la condición de víctima.....	74
Gráfica 5 Nivel de superación de condición de vulnerabilidad.....	76
Gráfica 6 Satisfacción con las ayudas/asistencia recibidas.....	78
Gráfica 7 Nivel de esfuerzo de las víctimas en la política de asistencia y reparación.....	79
Gráfica 8 Valoración de condicionalidad de las ayudas por víctimas.....	82
Gráfica 9 Valoración de la condicionalidad de las ayudas en función de criterios de retribución social por las víctimas.....	83

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Caracterización de población víctima.....	47
Tabla 2. Ejercicio comparado de víctimas y compensaciones según estudio experiencias internacionales.....	49
Tabla 3. Composición presupuesto víctimas líneas atención/asistencia/reparación.....	53
Tabla 4. Distribución presupuesto 2012-2021 atención/asistencia/reparación.....	54
Tabla 5. Reporte de inversión detallada de acuerdo con el CONPES 3726 de 2012.....	55
Tabla 6. Participación del presupuesto víctimas en presupuesto nacional.....	56
Tabla 7. Detalle de apropiación por componente de la política de víctimas.....	57
Tabla 8. PAARI realizados 2012-2015.....	64
Tabla 9. Resultados cualitativos arrojados por Focus Group a Víctimas.....	85

A. Resumen/Abstract

El propósito del presente artículo de investigación es profundizar en la realidad de las políticas asistenciales, para establecer si el diseño/ejecución de las mismas vulnera principios de igualdad material en el marco del derecho, comprometiendo el espíritu de equidad que debe inspirar toda decisión pública.

Con esta premisa la investigación pretende demostrar, en el marco de una política asistencial determinada, i) el alcance de la misma en su diseño en términos de ayudas/asistencia directa ii) el costo de la inversión social realizada visto como inversión pública financiada vía tributos iii) la evaluación de qué tanto sienten mejoradas las condiciones de vida los beneficiarios de las medidas iv) la proyección de costos de tales políticas si se procura plena cobertura y, a partir de allí, v) identificar los niveles de retribución que los beneficiarios realizan a los esfuerzos de la sociedad en su conjunto vía tributaria.

Sobre este entendimiento, el artículo espera trazar las bases de una futura formulación de un índice de reciprocidad, entendido como un instrumento objetivo para medir la forma en que el

esfuerzo tributario colectivo es compensado con acciones concretas de cada beneficiario individualmente y de su comunidad en su conjunto.

La pregunta central durante la investigación será si el diseño de las políticas asistenciales garantiza un tratamiento igualitario y un mínimo retorno de la inversión social o si, por el contrario, son una fuente de realimentación de pobreza y dependencia, todo lo anterior a partir de los cálculos realizados con base en la política de asistencia y reparación a víctimas.

The purpose of this research paper is to analyze the reality of welfare policies have been gradually eroding the basic principles of material equality under the law to the point of compromising the spirit of equality that should be inspired in any public decision.

Under this premise, the research aims to demonstrate within a specified welfare policy, the scope thereof, the cost of social investment through taxes, the actual impact on qualifying the beneficiaries life conditions, the projection of such impacts in terms of cost and collective effort for a full coverage, also from there, measure the compensation degree that such beneficiaries make to the society together with the performed effort, through overcoming their intrinsic poverty conditions and the contribution of common benefit improvements for the society.

On this basis, the article hopes to trace the foundations for the future development of an index of reciprocity, being understood as an objective tool to measure how the collective tax effort is compensated through concrete actions of each beneficiary. Upon this calculation, it seeks to conclude whether these policies are a different way of breaching the material equality principle under the law. The main question during the research will be whether the welfare policy has a

fair treatment and guarantees a minimum return on the social investment, or if it feeds the poverty cycle and dependence.

B. Palabras clave: Políticas asistenciales, igualdad material, equidad, superación pobreza/Welfare policy, equity, overcoming poverty.

C. Formulación de la hipótesis

La viabilidad y sostenibilidad de largo plazo de políticas asistenciales requieren la incorporación de criterios de reciprocidad para lograr ser un instrumento real de mejora de condiciones individuales de la población en situación de vulnerabilidad y construcción de capital social en la colectividad, por cuanto i) los esfuerzos presupuestales e institucionales del Estado de los últimos cuatro años tienen un efecto limitado en la población víctima para superar sus condiciones de vulnerabilidad y paso a mayores niveles de desarrollo y ii) desde las dimensiones jurídica, de diseño de política pública, de la víctima y la perspectiva práctica, es viable incursionar en modelos de retorno social de recursos destinados a programas de asistencia, logrando a partir de ello hacer confluir criterios de igualdad material, reciprocidad social y construcción de capital social bajo enfoques innovadores.

D. Objetivo general

Demostrar que las políticas asistenciales deben tener un espacio de innovación, que le permita migrar hacia nuevos elementos de igualdad y equidad, en procura de población beneficiaria en mayor capacidad de ser agente de su propio desarrollo y con ello, cerrar espacios a la perpetuidad de condiciones de pobreza y vulnerabilidad.

E. Objetivos específicos

- Exponer desde los principios del derecho en general y el marco jurídico colombiano en particular, la forma como se interpretan los principios de igualdad material, reciprocidad, capital social y su efecto en equidad y solidaridad en doble vía.
- Analizar una política pública específica a nivel nacional enfocada a sectores sociales altamente vulnerables (Víctimas) desde la perspectiva de presupuesto público invertido, nivel de cumplimiento de objetivos de igualdad, superación de calidad de vida y retorno de la inversión colectiva de la sociedad.
- Proponer un nuevo criterio en el marco del diseño, ejecución y seguimiento de políticas públicas asistenciales, para incorporar una lógica de reciprocidad social, que permita a los beneficiarios retornar un mínimo el esfuerzo del Estado, bajo un criterio de impulso a su crecimiento personal y por esta vía, de la sociedad en su conjunto.

Olga Patricia Rubio Ortíz¹

“El gran desafío es un replanteo estructural de la política social asistencial, que promueva y no debilite, la conciencia ciudadana de sus destinatarios...cuando la política social, construye desde sus diferentes dispositivos, herramientas que ayudan a fortalecer la ciudadanía, estas prácticas se hacen liberadoras de la gente”

Maria Belén Verón Ponce

Investigadora social – Argentina

Doctora en trabajo social

“Quién le dijo que no quiero un Estado que me alimente y del que dependa toda la vida, para mí no es nada bueno venir aquí a rogar una ayuda que al final no me alcanza para nada, yo quiero un Estado que primero me garantice la verdad de lo que pasó y luego, que entienda que para repararme de mi condición de vida necesito volver a ser útil, volver a producir”

Víctima entrevistada – Sin nombre

1. Introducción

En pleno auge de las políticas asistenciales en Colombia, como una forma de materialización de los principios de equidad, igualdad y redistribución de los ingresos y oportunidades en directa correspondencia con los principios del Estado Social de Derecho, es pertinente un debate sobre si esta visión puede llegar a vulnerar los principios de igualdad bajo el marco teórico de la igualdad material/real en el derecho.

¹ Administradora Pública con títulos de especialización en gerencia social y de *Magister Artis* en Administración Pública en España. Consultora en temas de gestión y políticas públicas en Colombia y América Latina. Especial agradecimiento a Jerónimo Ríos, Director de la Maestría en Gobernabilidad y Democracia por su impulso al desarrollo del presente artículo y a los docentes Mauricio Torres y Miguel Lucio, quienes con la cátedra impartida inspiraron el énfasis del mismo. Así mismo al Director de Tesis, doctor Alberto Castillo, por su apoyo, línea técnica y ánimo para perseverar en la línea de investigación propuesta.

Sin duda, debido al péndulo generado por las posiciones antagónicas entre los modelos económicos de izquierda y los modelos capitalistas que rigen hoy el debate político de América Latina, las políticas sociales asistenciales se configuran en el instrumento por excelencia para que, desde uno u otro extremo, se configuren en base de generación de condiciones de gobernabilidad y de perdurabilidad de cada modelo político/económico.

Mientras que para el extremo del modelo económico socialista estas políticas asistenciales se constituyen en sus propios cimientos y bases de perpetuidad en el poder, en el eje contrario son un instrumento más de equilibrio de fuerzas y de reducción de presiones sociales, potencialmente realimentadoras de conflictos y riesgos de desestabilización política, con consecuencias a nivel de las decisiones democráticas de la ciudadanía sobre en qué lado de los dos extremos estar.

En este contexto, el presente artículo pretende realizar un análisis acerca de los efectos colaterales de este tipo de políticas a partir de un abordaje jurídico desde la igualdad material/real y determinar si en la práctica las políticas asistenciales de este corte pueden llegar a ser -si no son debidamente formuladas- un elemento de selección adversa en perjuicio de población que – pese a no tener condiciones expresas de extrema vulnerabilidad – terminan siendo los realmente excluidos dentro de las políticas y la inversión pública en el Estado.

Para la demostración de la hipótesis, se parte en el primer capítulo de un estudio jurídico del marco del derecho en relación con el principio de igualdad material y bases conceptuales de i) política asistencial, ii) reciprocidad y iii) capital social, posteriormente en el capítulo II se realizará una revisión exhaustiva de la información disponible a nivel de informes oficiales del Gobierno al Congreso, de las normas y jurisprudencia (visto como marco de referencia y

precedente jurídico), más que como condicionante directo), los documentos CONPES y demás producción regulatoria que da marco a la Ley de Víctimas y su aplicabilidad. Posteriormente, el capítulo III avanza en el análisis de información obtenida del trabajo de campo con la aplicación de 450 encuestas a víctimas del conflicto beneficiarias o potencialmente beneficiarias de los diferentes programas y asistencias del Gobierno para evaluar su valoración sobre las mismas y su disposición a incorporarse a un esquema retributivo que asegure una reciprocidad directa entre beneficios recibidos y esfuerzos individuales. Por último, el capítulo IV planteará de manera propositiva e innovadora, una opción para generar medidas complementarias, desde la formulación de estas políticas, que den elementos de equilibrio y accesibilidad a derechos, bienes, servicios, asistencia/apoyos del Estado entre la población vulnerable y otras poblaciones.

A partir de lo anterior, el planteamiento pretende demostrar que un criterio de mínima reciprocidad social permitiría construir bases sólidas para obtener por parte de los beneficiarios de las políticas asistenciales, retribuciones que permitan equilibrar las fuerzas, generar criterios de condicionalidad parcial a su acceso en virtud de su propio esfuerzo, y aportar así a su desarrollo y a la construcción de riqueza social desde diferentes vertientes. Con ello, salvaguardar desde la visión más amplia, incluyente y justa, el principio de igualdad material.

Capítulo I

Reciprocidad y capital social: Bases de un nuevo enfoque para las políticas asistenciales en el marco del principio de igualdad material en el derecho

El punto de partida del presente artículo de investigación será la generación de un marco conceptual que permita dar bases a la discusión sobre el enfoque asistencialista de las políticas sociales y su posibilidad de migrar hacia esquemas de mayor corresponsabilidad en la superación de las condiciones de vulnerabilidad en población objeto de este tipo de medidas.

Para ello, se propone en este capítulo avanzar en dicho marco teórico de la siguiente manera: En una primera parte se explica desde el contexto jurídico general el concepto de igualdad material, para luego avanzar en la revisión conceptual en términos de i) reciprocidad y ii) capital social. Con estos elementos en claro, se abordará el análisis jurídico desde la perspectiva normativa colombiana.

Todo lo anterior, dentro de una lógica de innovación en política pública, por lo cual muchos de los elementos que se expondrán tendrán una deliberada intención de trascender los conceptos convencionales asistencialistas y de política pública en la materia, a riesgo de sonar altamente confrontadores en contextos de análisis de política pública social.

1.1 Igualdad material en el derecho

El principio de igualdad material en el marco del derecho no es de reciente incursión en el ámbito del papel del Estado Social de Derecho. Sus primeros albores surgen a la luz de los ordenamientos jurídicos en el siglo XVIII que, tras la revolución burguesa, buscaron diferentes

formas de mitigar los riesgos de acoger privilegios y dar tratos preferenciales a grupos de población, en defensa de los derechos a un trato igualitario en grupos minoritarios.

Sin embargo, ante la realidad de condiciones de desigualdad objetiva en los individuos, se incorpora un papel fundamental del Estado para garantizar y promover condiciones reales, concretas y afirmativas de accesibilidad por parte de aquellos en condiciones de mayor indefensión; esto es adoptar medidas, políticas, criterios y acciones que vayan en favor de grupos minoritarios, discriminados, marginados o limitados en una u otra esfera de su condición particular, de tal suerte que ante las condiciones de inferioridad manifiesta, puedan gozar de mecanismos para paliar sus diferencias respecto al resto de grupo poblacional y asegurar su derecho al acceso a tales bienes, servicios y asistencias.

El principio de igualdad finalmente es simple. Así, la interpretación más directa es de Carmona (1994) “cuando hay diferencias irrelevantes el tratamiento debe ser igual y cuando hay diferencias relevantes el tratamiento debe ser diferenciado”. (p.294).

Ello a la postre da lugar a los conceptos diferenciados de igualdad formal (ante la ley) e igualdad material o real. El primero, base fundamental del derecho, establece la garantía de la paridad de trato en la legislación y en la aplicación del derecho, mientras que el segundo hace alusión a la reconfiguración y ajuste del concepto anterior en el marco del Estado Social de Derecho, a partir de un entendimiento claro y objetivo acerca de la condición concreta de cada individuo, de manera que es a partir de la posición social real en que se encuentran los ciudadanos, que la igualdad material pretende la equiparación real y efectiva de los derechos (Heller, 2004. p. 332)

Así las cosas, de acuerdo con Carmona (Ob. Cit.) citando a Heller (p.271) menciona que:

Partiendo de la aceptación de principio de que las normas no han de tratar a todos por igual, sino que pueden y deben tomar en cuenta las diferencias humanas para llevar a cabo paralelas diferencias en las consecuencias normativas, el principio de igualdad trata precisamente de establecer cuándo está justificado establecer diferencias en estas consecuencias normativas. De este modo, dicho principio se expresa en la dimensión genérica de «no discriminación» que consiste simplemente en la cancelación de ciertas diferencias humanas como razones relevantes para la diferenciación normativa.

Ahora bien, el punto de controversia que se desea abordar en el presente artículo parte de la profundización en los conceptos de igualdad material que generan tratamientos normativos diferenciados y, por tanto, originan condiciones de alta excepcionalidad que a la postre configuran una forma adversa y de inequitativa prelación de unos grupos sobre otros.

Heller (Ob. Cit) da cuenta de diversos análisis y referencias en que se hace explícito este elemento del principio de igualdad material propio del Estado liberal de Derecho. Establece en su doctrina que la mera igualdad formal o “ante la ley” sea corregida en el Estado Social mediante la consideración de la posición social real en que se encuentran los individuos a los que se va a aplicar esa ley, definiendo que la igualdad formal de la democracia política, aplicada a situaciones jurídicas desiguales, produce un Derecho material desigual, contra el cual declara su hostilidad la democracia social. De este modo, puesto que es un hecho que en toda comunidad se dan desigualdades sociales y económicas entre los individuos, una interpretación material del

principio de igualdad supone la exigencia de que sea el Estado el encargado de hacer realidad este principio.

No basta con que el Estado dicte normas no discriminatorias, sino que ha de adoptar medidas para conseguir la igualdad efectiva de todos los ciudadanos y arguye que entre estas medidas puede ser preciso en ocasiones dictar normas aparentemente desigualitarias para favorecer a ciertos sectores de población en situación de inferioridad económica o social.

Interesantes aportes adicionales a la definición de este marco jurídico, realiza Muñoz (2010), quien expone claramente la postura en cuanto a que “si bien todos somos diferentes y debemos tener las mismas oportunidades, el Estado ha de deshacer los nudos que mantienen atados a algunos miembros de nuestra sociedad, y no les permiten situarse en la misma barrera de salida”. (p. 406)

De igual modo, Muñoz (Ob. Cit) manifiesta que, en la práctica de fomentar la distribución de riqueza y por ende, fomentar la igualdad material, hay al menos filosóficamente dos alternativas de enfoque sobre la justicia distributiva, una en la cual se predica que “el que más necesite tendrá más, y será dado por quien más tiene”, -base fundamental del enfoque socialista- (p. 207). Sin embargo, autores más liberales, por otro lado, han sostenido, un concepto de distribución más justa, según el mérito. Una distribución según el mérito presupone que aquel sujeto que más ha contribuido a la generación de riqueza, tiene más derecho en el reparto de ésta. Esgrimen, que, darse una situación inversa, éstos mismos sujetos se verían desincentivados, y que por ello no producirían igual. A la larga perderíamos eficiencia y con ella el bienestar general se acabaría resintiendo.

Ahora bien, el autor plantea que ninguna de las dos afirmaciones es errónea en sí misma, pero que cualquiera llevada al extremo produciría una pérdida de eficiencia (si apoyamos la tesis de un reparto social según las necesidades) o una falta de igualdad en la distribución de bienes, que prácticamente inviabilizaría la posibilidad a determinados sujetos de poder desarrollar sus vidas en unos mínimos que aseguren su dignidad y encontrar su sitio en la sociedad.

Estos dos últimos elementos -dignidad y sitio en la sociedad- resultan especialmente importantes en el marco del debate que nos ocupa, pues traspasa el análisis de lo puramente asistencial, para entender que el acceso al derecho también debería estar en procura de cimentar un ser humano en condiciones de mayor plenitud en términos de su propia realización personal, sustento además de la misma sociedad en la medida que finalmente , la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social.

Por lo que, según Muñoz (Ob. Cit) “lo más relevante es, si todos somos valiosos, todos requerimos, por tanto, de las herramientas que nos ayuden a ser útiles”. Este enunciado justifica la intervención del Estado en pro de una distribución para lo que necesite cada uno. Bien afirma que:

Ello no es óbice para que el Estado deje a los sujetos sin la libertad que les corresponde (“..., el libre desarrollo de la personalidad...”); asfixie las aspiraciones que les corresponden, en virtud de la satisfacción de las necesidades de determinados sujetos. En pocas palabras, el Estado ha de tratar de buscar el equilibrio entre garantizar unos mínimos que permitan una vida digna a todas las personas, y a su vez, permitir que

podamos recibir en función de lo que hayamos trabajado... por lo que es preciso que el Estado asegure unas prestaciones a todos en materias básicas y necesarias como la educación...la sanidad (a través de una sanidad privada que cubra las prestaciones básicas) y satisfaga otras necesidades como puedan ser la vivienda, u otras muchas más, que no han sido colmadas aún. (p. 408)

Sin embargo, Muñoz (Ob. Cit) aclara que:

Una vez conseguidos mínimos materiales, y a la vez que se están consiguiendo, se ha de procurar la participación en la vida social de las personas que tradicionalmente se han visto apartadas de ésta por razón de las diferencias a las que hemos hecho referencia anteriormente. Procurar significa intentar. Ello no quiere decir obligar. Es importante porque tampoco podemos pretender una participación en la vida social artificiosa, obligada, y que con ello atente contra la dignidad de las personas que intentamos integrar. Sólo una vez así conseguiremos que la igualdad sea una realidad y no una utopía. (p.409)

Por último, el autor deja claro el cambio cultural que hay en el trasfondo de un enfoque de esta naturaleza al establecer en torno a elementos como i) conseguir los mínimos materiales y ii) procurar la participación en la vida social que:

Finalmente, cuando ambas condiciones se recaben, será el día que la igualdad ante la Ley, o igualdad jurídica dejará de ser una falacia y todos podremos disfrutar de los mismos derechos y deberes. Es necesario, sin embargo, que los principios que informan los cambios necesarios no permanezcan solamente custodiados en normas, sino que

impregnen las mentes de las personas. Las normas, bien sean costumbres o leyes, contienen unos principios que les inspiran. Por regla general las leyes —entendiéndose por tal a toda norma escrita— cristalizan tales principios, mientras que las costumbres los hacen más dinámicos. El día que el principio de igualdad —tal como ha sido aquí formulado— pase de las leyes a las costumbres —sin entrar en discusiones acerca de la validez de las costumbres *secundum legem*—, la igualdad se convertirá en un hecho corriente. (p. 429)

Alrededor de todo lo anterior se coloca el acento en dos ideas-fuerza, vitales para el desarrollo de los capítulos propositivos. Por un lado, la virtud de la intervención del Estado para asegurar no solo acceso a derechos *per se*, sino concomitantemente, construcción de individuos más integrales y en capacidad de acceder a planos de realización personal producto de las oportunidades y servicios y en virtud de ello aportar. En segundo lugar, la segunda virtud de lograr que se trate de criterios que logren permear a la sociedad, más producto de un cambio cultural gradual que de una imposición regulatoria.

1.2 Políticas asistenciales

De modo general, la política asistencial se considera el componente de la política social que aborda las poblaciones en condición de mayor vulnerabilidad, para proveer bienes, servicios y prestaciones mínimas que les garanticen su acceso y la observancia de los principios de igualdad, equidad y dignidad humana.

Sin embargo, se puede abordar desde dos perspectivas distintas: Reconocerlas como un instrumento de gobernabilidad y redistribución de ingresos desde su visión más altruista, pero

como antípoda de lo anterior, la visión de considerarlas un elemento distorsionador de las políticas sociales, que pueden configurarse en un boomerang social, en contra del desarrollo de los colectivos de una comunidad.

Para los efectos de este artículo, el acento controversial del contenido acoge principalmente esta segunda postura, no como un elemento deslegitimador de las políticas asistenciales, sino innovador sobre las mismas, para escapar de la trampa que puede llegar a configurarse cuando las políticas asistenciales se constituyen en fuente de realimentación de pobreza. Diversos académicos y estudiosos del tema, han abordado esta problemática, para lo cual se realiza a continuación un breve análisis como antesala a lo que será el abordaje de los elementos de i) igualdad material ii) reciprocidad social iii) capital social, que se explicarán en el resto del capítulo.

Así, resulta interesante la perspectiva de Satriano (2006), quien establece que:

Las políticas asistenciales funcionan dentro del sistema social como una institución de apoyo que legitima el sistema manteniendo la pobreza y el desempleo al convertirse, paulatinamente, en modalidades asistencialistas que invierten el derecho ciudadano al constituir un clientelismo que intercambia favores basados en la idea de caridad. (p.6)

Complementariamente, Lluís (1998), aborda una crítica posición al establecer que:

La reproducción del capital ya no requiere la redistribución del ingreso mediante la función social del Estado. Su abandono ha ocasionado la desintegración del sistema de políticas sociales con la privatización de los sectores más rentables y el deterioro de aquellos que, por su carácter netamente social, no son atractivos para el capital privado.

Sin embargo, como recomiendan los organismos internacionales, en este retorno al Estado subsidiario la política social aún debería mantener su rol compensador de los efectos de la economía focalizado en los sectores más pobres. Lo que queda del sistema de políticas sociales debería cumplir tal función neoasistencialista pero sus características históricas siguen impregnando y potenciándose en su funcionamiento. Fragmentación, prebendas, privilegios, clientelismo, lejos del logro de la eficacia, eficiencia o equidad, y particularmente en el área de la asistencia social, favorecen el círculo reproductivo de la pobreza. (p.3)

Por su parte, Ponce (2014) en el marco de su tesis doctoral en Trabajo Social, considera que:

...Persisten regímenes políticos basados en una construcción autoritaria de poder, de corte patriarcal y patrimonialista, donde las políticas sociales asistenciales constituyen mecanismos de reproducción de las desigualdades, en tanto perpetúan injusticias socio-económicas y de género... Lo que se puede observar es que el usuario de las políticas sociales asistenciales muchas veces accede al beneficio sin la cabal comprensión de su carácter de ciudadano. Y que por su condición de ciudadano debe tener garantizado su acceso a determinadas condiciones de vida...²

Para cerrar este breve recuento en la línea de análisis que nos ocupa, Andrenacci (2009) menciona:

² En <http://www.elancasti.com.ar/opinion/2014/9/30/politica-asistencial-como-reproductora-desigualdad-236307.html>

La pobreza, en este sentido, menos que un fenómeno objetivo, es -tomando laxamente los conceptos de Pierre Bourdieu-una representación, un conjunto de ideas coherentes sobre las cuales se asientan prácticas sociales más o menos estables. El problema es que sobre esta representación se asienta mucho más que el perjuicio cotidiano: Se fundan las contradicciones y paradojas de la focalización de la política asistencial. Pero si no es la pobreza estadística o política lo que identifica a la política asistencial ¿qué es?. La alternativa es una mirada inspirada en el paradigma de la integración social, el enfoque neodurkehimeniano que propone Robert Castel. Desde este punto de vista, lo que debería caracterizar a la política social en general y asistencial en particular, no es la intervención sobre la pobreza, sino la debilidad sobre los lazos de integración: la “vulnerabilidad”.

El riesgo de aflojamiento de los lazos de integración, el riesgo de pérdida de pertenencia o desafiliación, son los riesgos que la política social y su rama asistencial deberían conjurar, o a los cuales debería orientarse su accionar. La política asistencial sería, de todas las ramas de la política social, aquella que se define por la intervención sobre los grupos de mayor riesgo relativo, razón por la cual es lícito llamarle asistencial. Las personas que pasan por dificultades materiales son quizás, el principal grupo de riesgo de la actualidad, pero no necesariamente el único...como no existen modelos alternativos de política asistencial, la discusión contemporánea es por instrumento. Se trata de entender la lógica del instrumento y ver a dónde tiene efectos negativos, a dónde no, a dónde denota ciudadanía, a dónde estigmatización, a dónde es un instrumento de servicio del reforzamiento de los ejes de subordinación más nefastos del capitalismo y a dónde los instrumentos de | abren posibilidades de construcción de alternativas...” (p.5)

Nótese en todos los conceptos expuestos, como subyace el elemento crítico alrededor de los efectos de las políticas asistenciales en la individualidad de los miembros de una comunidad, bien desde perspectivas de dignidad, ciudadanía, reciprocidad o en el peor extremo, utilitarismo político sobre este núcleo de población.

Lo que se expone a continuación alrededor de los tres ejes conceptuales del artículo, permitirán tener una visión ampliada en la perspectiva propuesta por Andrenacci, en cuanto a construir nuevos instrumentos sobre las políticas asistenciales. Veamos

1.3. Reciprocidad

Por su parte, el concepto de reciprocidad abandona el campo jurídico para incursionar como línea de análisis en el ámbito antropológico y posteriormente económico, en lo que respecta a fuente de construcción de capital social.

Así, por ejemplo, Gonnet (2010), identifica y analiza la perspectiva de Malinowski en la materia desde la base antropológica de las comunidades, incluso desde escenarios tribales. Dicho autor explica la postura en cuanto a que:

La reciprocidad está dada por el sistema de prestaciones mutuas que se dan entre dos personas, dos grupos, dos poblaciones. Estas prestaciones son intercambios simétricos de bienes y servicios, fundamentales para cada una de las partes involucradas. Cada individuo o grupo tiene la obligación de dar, para poder tener el derecho de recibir. Es decir, la reciprocidad es una relación de interdependencia entre partes, que consiste en el reconocimiento y pretensiones de los otros. En este sentido, se considera que las reglas y normas de conducta se basan en estos mecanismos de reciprocidad...No obstante, esto no

significa que el cumplimiento de las normas tenga que ver con la obtención directa de los beneficios, sino que más bien debemos entender a las reglas como medios sociales a los que es conveniente adscribir para alcanzar determinados fines. A su vez establece que la reciprocidad no es la condición de posibilidad para la reproducción de las partes, sino para la reproducción de la sociedad y sus relaciones. (Gonnet, citando Malinowski, p. 2)

Así, se abre un nuevo escenario de análisis, al plantear que la reciprocidad se genera como un intercambio social regulado por la misma interacción, no hay dimensiones normativas, morales y culturales que expliquen la acción recíproca. La expectativa y la orientación hacia la reciprocidad surgen de la observación del comportamiento del otro. Ahora bien, el texto deja claro que la reciprocidad es una interacción social que depende de sí misma, o sea, del monitoreo constante de las acciones de los otros.

Esto en el fondo, mantiene una línea de análisis común respecto a Muñoz en cuanto a la explicación preeminentemente cultural del comportamiento asociado a principios de reciprocidad y lo ve desde una perspectiva esencial dentro de las sociedades.

1.4. Capital social

Por último, vale la pena analizar el concepto de reciprocidad en función de la construcción de concepto de *capital social*, bastante relevante en el análisis que nos ocupa. Así, para Saiz y Rangel (2008), se plantea como concepto de entrada que:

La noción de capital social aparece como uno de los desarrollos conceptuales más prometedores, causadas por el desarrollo o el subdesarrollo, proponer alternativas más allá de las inversiones tradicionales en capital físico o humano...el capital social expresa

el valor de prácticas informales de conducta, derivadas de valores integradores de relación basados en la reciprocidad y la confianza. (p. 251)

Nótese en la anterior definición el texto subrayado, donde emerge el concepto de reciprocidad como base de la construcción de riqueza colectiva entendida como capital social. Saiz y Rangel realizan una amplia revisión al concepto de capital social, en muchas de las cuales emerge recurrentemente lo vital que resulta el componente de reciprocidad.

Así, citan como fuentes relevantes a Hanifan (en p. 251) que indica "el capital social hace referencia a esos componentes intangibles de gran importancia en la vida de las personas", entre ellos, "la buena voluntad, el compañerismo, la empatía y las relaciones sociales entre individuos y familias que conforman una unidad social". Por su parte, Bourdieu (1983) define capital social como "El agregado de los recursos reales o potenciales ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de reconocimiento mutuo" (p. 252). Y Putnam (1993) plantea que el capital social consiste en aquellas "características de la vida social traducidas en la forma de normas de reciprocidad, redes, asociatividad, confianza y compromiso cívico que mejoran la eficacia de la sociedad facilitando la acción coordinada". (p.252)

Por último, se hace referencia al concepto de reciprocidad propuesto por Atria (2003) que establece:

Los individuos prestan un servicio o actúan para beneficio de otro a un costo personal, pero con la expectativa de que este servicio le será devuelto cuando así lo requiera. En una comunidad donde la reciprocidad es fuerte, las personas se preocupan por los intereses de los demás. (p. 259)

Cerremos esta revisión conceptual con el concepto acuñado por la División de Desarrollo Social - CEPAL (2003, p.255), que presenta una definición donde el capital social constituye un activo de cooperación y reciprocidad que reside en las relaciones sociales, con beneficios de mayor movilización de recursos y la obtención de bienes escasos para las comunidades.

1.5. Elementos relevantes para el análisis

Lo expuesto a nivel conceptual hasta esta altura del artículo deja tres consideraciones sobre la mesa:

- a. Por un lado, que la igualdad material es un elemento fundamental del Estado de Derecho, a efectos de garantizar igualdad de acceso a oportunidades para individuos en condiciones desiguales.
- b. Complementariamente, que las políticas asistenciales desde su dimensión social, generan acceso a bienes y servicios, pero a su vez, pueden tener un efecto perverso sobre el colectivo social si se configuran en instrumento de poder y realimentación de pobreza.
- c. Que la reciprocidad es un elemento fundamental en la edificación de sociedades y colectivos humanos, en capacidad de generar relaciones constructivas de largo plazo.
- d. Que este concepto de reciprocidad, es uno de los elementos constructivos de capital social, a partir de la sumatoria de contribuciones de los individuos, bajo reglas basadas más en principios de solidaridad que reglas derivadas de las normas.

Con estos tres elementos, el artículo pretende sustentar la posibilidad de integrar estos tres conceptos en una lógica de construcción y ejecución de políticas públicas, particularmente en lo

que respecta a políticas asistenciales. Sin embargo, antes de llegar a ello en el siguiente capítulo, se propone revisar el alcance jurídico del tema central de igualdad material en el contexto jurídico colombiano.

1.6. La igualdad material/real en el ordenamiento jurídico colombiano

En el ordenamiento jurídico colombiano existen poderosas razones normativas para proteger y atender a la población vulnerable. Al respecto, en el marco del Estado Social de Derecho definido desde el artículo 1º de la Constitución Política de 1991, la legislación (v.g. arts. 3-5, Ley 136 de 1994, modificado por la Ley 1551 de 2012; arts. 7 y s., Ley 387 de 1997; arts. 47 y s., Ley 1448 de 2011) y la jurisprudencia constitucional establecen los fundamentos de la política pública y los programas de atención a los diferentes tipos de población vulnerable.

Ese deber, radicado conjuntamente en el Gobierno Nacional y en los gobiernos locales y territoriales, parte desde el punto de vista constitucional y convencional de la obligación estatal de brindar lo que la Corte Constitucional denomina “protección constitucional reforzada” a los “sujetos de especial protección constitucional”; esto es, a los miembros de la comunidad humana que por su alto grado de vulnerabilidad, en razón de una particular condición o situación de indefensión, debilidad, marginalidad, dependencia, sujeción, o pérdida de autonomía. De ahí que autores como Uribe y González señalen que la intervención del Estado para atender a esos grupos poblacionales no se focaliza sobre todos los ciudadanos, a pesar de que por nuestra condición humana todos somos vulnerables, sino única y exclusivamente sobre aquellas personas que presentan el mayor grado de vulnerabilidad dentro del grupo social. (Uribe & González, 2007).

Esta actuación estatal, ejecutada directamente por actores públicos, o de manera conjunta mediante la cooperación público-privada, o indirectamente por vía de contratación con los particulares, obedece en últimas desde el plano jurídico a la garantía de los principios constitucionales de igualdad, dignidad humana y solidaridad (Carvajal, 2005; Barroso, 2015).

En cuanto al argumento jurídico de la igualdad en esta materia, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de igualdad está íntimamente relacionado con la distribución de bienes escasos y de cargas sociales, o dicho de otro modo, ha afirmado que “los criterios de distribución de cargas y beneficios son una manifestación del principio de igualdad” y que “al establecer esos criterios, el legislador efectúa una diferenciación entre grupos que puede ser legítima si respeta los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades, y especial protección para personas o grupos vulnerables” (Corte Constitucional, 2010; Corte Constitucional, 2012).

Concretamente, la jurisprudencia constitucional ha distinguido dos grandes mandatos que se desprenden del artículo 13 de la Constitución: por un lado, el referido al trato igualitario, a la igualdad de trato para todos, por parte del Estado o de particulares, lo que se traduce en el principio de no discriminación; por otro lado, apoyándose en el concepto de igualdad material, la Corte Constitucional encuentra que un Estado Social de Derecho debe procurar transformar la realidad social respecto de aquellas personas que no se encuentren en condiciones materiales o reales de igualdad, como ocurre en materia de igualdad de oportunidades o de acceso a bienes o servicios, o a grupos marginados o en especial situación de vulnerabilidad. Respecto de esta población y, en relación con el resto de la misma, se justificaría en nombre del mismo principio de igualdad, pero con base en otra de sus facetas, el trato discriminatorio, en el sentido de ser más favorable para quienes se les debe garantizar esa igualdad material. Es el caso típico de las

medidas de discriminación positiva (justificada) y de acciones afirmativas o de inclusión o inserción política, social, económica y cultural³.

En ese sentido, vale la pena recordar que la Corte Constitucional reitera el precedente constitucional en la materia, y resalta lo siguiente:

Tal como fue incorporado en la Constitución Política de 1991, el principio y derecho a la igualdad presenta una estructura compleja que comprende diversas facetas. En primer término, el principio de igualdad ante la ley y la consecuente prohibición de discriminación constituyen una manifestación del Estado de Derecho, y, por tanto, de la exclusión de arbitrariedad en las decisiones públicas. El carácter general y abstracto de la ley y la prohibición de dar un trato diferente a dos personas por razones de sexo, ideología, color de piel, u otros similares, expresan las notas centrales de esta dimensión de la igualdad, usualmente denominada “formal”.

A su turno, los incisos segundo y tercero del artículo 13, ordenan a las autoridades públicas adoptar medidas promocionales y dar un trato especial y favorable a las personas y grupos vulnerables o a los sujetos en condición de debilidad manifiesta, mandato que refleja la cara social del Estado, en una organización política comprometida con la satisfacción de derechos materiales y atenta a las desigualdades que se presentan en la realidad y que requieren

² La doctrina también se ha ocupado de las dimensiones del principio de igualdad Alexy (2002).

medidas especiales para su superación y en orden a garantizar un punto de partida equitativo entre los ciudadanos. (Corte Constitucional, Sentencia T-109 de 2012, numeral 2.2).

Para la Corte Constitucional, la igualdad es un concepto “relacional” que no supone un mecanismo “aritmético” de repartición de cargas y beneficios: “lo primero, porque la igualdad siempre se analiza frente a dos situaciones o personas que pueden ser comparadas a partir de un criterio determinado y jurídicamente relevante; lo segundo, porque toda sociedad debe adoptar decisiones políticas que implican, en un momento histórico, mayores beneficios para unas y cargas otras. Esas decisiones, adoptadas por mecanismos democráticos, no pueden ser juzgadas a priori, como incompatibles con el principio de igualdad” (Corte Constitucional, Sentencia T-109 de 2012, numeral 2.4).

En ese contexto, en primer lugar, la administración pública y, subsidiariamente, los jueces constitucionales deben definir en la práctica si hay sujetos cuya protección tendría mayor relevancia con base en criterios fácticos y normativos, para determinar si se justifica o no el mismo tratamiento en términos jurídicos. Si se justifica, se estará frente a la fundamentación en concreto de políticas públicas asistencialistas o de promoción de un determinado grupo social (subsidios, acceso gratuito a bienes y servicios, acompañamiento, ayuda humanitaria, etc.).

Ahora bien, esa decisión de política pública debe ser razonada y razonable desde lo jurídico, lo que en términos de la precitada Sentencia T-109 de 2012 corresponde al test de razonabilidad jurídica de una medida asistencialista:

Como lo que define el respeto o violación del principio/derecho a la igualdad son las razones en las que se funda una diferenciación de trato, el análisis de igualdad recibe, en un primer momento, el nombre de juicio de razonabilidad, y consiste en determinar si medidas adoptadas por los órganos competentes, que suponen una diferenciación entre dos grupos, están apoyadas en razones constitucionalmente legítimas.

En todo caso las políticas públicas de asistencia a la población vulnerable no solo deben estar justificadas a la luz de la razonabilidad en tanto del criterio de interpretación del derecho, sino que estas también deben apoyarse y delimitarse a partir de los criterios de progresividad⁴, no regresividad (Courtis, 2006) y ponderación (Bernal, 2007) en las intervenciones estatales. Estos criterios hermenéuticos, sobre los cuales se volverá más adelante, sirven para fijar el punto de partida, la cantidad, la calidad y la finalidad de la actuación estatal de cara a esa población especialmente protegida y asistida.

Asimismo, debe recordarse que los principios de dignidad humana y de solidaridad desempeñan un papel importante dentro de las razones jurídicas del Estado para implementar y ejecutar una política pública de asistencia a población vulnerable. Ello obedece a que, de una parte, el principio constitucional de dignidad humana tiene como objeto de focalización o ámbito de aplicación y de protección tres grandes contextos, a saber:

³ Ver Corte Constitucional, sentencias T-760 de 2008, C-556 de 2009 y C-228 de 2011, entre muchas otras.

(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien) y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones). (Corte Constitucional, 2002, Sentencia T-881).

De otra parte, en nombre del principio constitucional de solidaridad podría considerarse que el Estado puede hacer soportar o imponer cargas mayores a ciertos miembros de la sociedad; esto es, gracias al aporte (en cargas negativas o en pérdida de oportunidades) de algunos, se pueda priorizar la destinación de ciertas políticas públicas a favor de población en especial estado de vulnerabilidad. El alcance jurídico de este principio se constata en varios escenarios como la seguridad social, la protección social, la prestación de servicios públicos domiciliarios, los subsidios de vivienda o los subsidios al adulto mayor, entre otros.

De hecho, la solidaridad suele invocarse junto con el principio de dignidad humana por parte de la Corte Constitucional, cada vez que analiza el buen o mal funcionamiento de un determinado programa asistencial:

Los principios de solidaridad y de respeto a la dignidad humana se constituyen en elementos esenciales sobre los cuales se soporta el concepto de Estado social de derecho, e implican la necesidad de brindar una especial protección a quienes por su condición se encuentran en circunstancias de vulnerabilidad. Esto impone a las autoridades unos deberes de ineludible cumplimiento con el

propósito de procurar la realización material de los derechos individuales y de alcanzar las finalidades sociales del Estado (Corte Constitucional, 2013, Sentencia T-207 de 2013).

1.6.1 El concepto subyacente de reciprocidad social en el marco del principio de igualdad material

1.6.1.1 Los fundamentos jurídicos del deber estatal de exigir reciprocidad social

La identificación de estas bases jurídicas de la asistencia a población vulnerable no desdibuja ni impide en modo alguno considerar y tomar muy en serio la idea de reciprocidad social, en términos de exigibilidad o de compromiso por parte de los beneficiarios de políticas, planes y programas asistenciales, de algún tipo de prestación, conducta o actividad bien sea hacia la comunidad, hacia su entorno o hacia sí mismo. En esa medida, la búsqueda de razones normativas y de fundamentos jurídicos para una propuesta de reciprocidad social, esto es, de lo que por su parte y de vuelta dan los beneficiarios de asistencias efectivamente brindadas, resulta sin duda indispensable.

Al explorar los posibles fundamentos jurídicos para afianzar, de forma innovadora, en el ordenamiento colombiano la idea de reciprocidad, se presenta una paradoja o contradicción que realmente es aparente, pues son en gran medida aquellos principios los que sirven de base para la especial protección constitucional de la población vulnerable, los mismos que pueden emplearse, aunque en otras de sus facetas, como fuente de un deber estatal de exigir en el extremo más impositivo o incentivar en el extremo más flexible, un determinado esquema de

reciprocidad social, en virtud del cual surjan obligaciones claras y concretas en cabeza de quienes ya se han beneficiado de algún tipo de ayuda asistencial.

En efecto, por el carácter poliédrico o la textura abierta de los principios fundamentales en materia de derechos humanos y en virtud de las múltiples dimensiones y aristas que estos tienen (Dworkin, 2012; Alexy, 2002), bien podría sostenerse que, a partir de una faceta especial del principio de dignidad humana y de una interpretación más amplia del alcance del principio de solidaridad, aunados al restablecimiento de la autonomía del sujeto en situación de vulnerabilidad, resulta posible dar sólidas bases a la reciprocidad social, como se expone brevemente a continuación.

1.6.1.2. El deber estatal de inclusión social en nombre del principio de dignidad humana

Un sector de la doctrina constitucional (Carvajal, 2011) y más recientemente la Corte Constitucional (Sentencia C-066 de 2013) reconocen que el principio de dignidad humana es fuente directa de la lucha estatal contra toda forma exclusión, incluyendo la marginalización social por cualquier razón. Ahora bien, una faceta positiva del principio de dignidad humana en el contexto de la exclusión, supone necesariamente la obligación estatal de maximización u optimización de la inclusión social efectiva, como forma de superar plena o casi plenamente – según las circunstancias de cada tipo de población vulnerable– la situación de exclusión social. Si esto se analiza en la perspectiva de marco teórico expuesto en la primera parte de este capítulo, queda razonablemente justificada la pertinencia de trabajar no solamente en una provisión simple de bienes y servicios, sino en la configuración de estos escenarios de accesibilidad en oportunidad de crecimiento personal.

En el anterior contexto, todo plan o programa de atención y asistencia a la población vulnerable no debería limitarse a las ayudas a favor de los individuos beneficiados, sino que también debería implementar esquemas donde cada uno de los beneficiados, en función de las capacidades y las potencialidades recuperadas gracias a la asistencia brindada por el Estado, asuma el compromiso de desarrollar y ejecutar una determinada actividad que lo inste hacia escenarios de aporte a la comunidad a la que pertenece. Ello necesariamente pasa por la exigibilidad y el seguimiento de una serie de conductas, acciones o actividades que se materialicen dentro de la vida económica, social y cultural de la comunidad.

Probablemente, la mejor forma de comprender cómo opera el mandato de inclusión social derivado del principio de dignidad humana es en el escenario donde el Estado no adopte ningún esquema de reciprocidad social, pues en esos casos se asume deliberadamente el riesgo de crear una segunda marginalización social, esta vez artificial y patrocinada por el Estado. En efecto, si los programas y las políticas públicas asistenciales no establecen ningún estímulo positivo para insertarse de manera efectivamente en la vida cívica, cultural o económica del país, a la postre termina generando un grupo social bajo dependencia estatal permanente, incapaz de autoincluirse socialmente, que solo por ese hecho será desigual perennemente, de manera que en esta concepción el mismo modelo constituye por sí la principal condición negativa para alcanzar en estos grupos la igualdad material y garantizar en cada individuo la maximización de su autonomía personal.

1.6.1.3 El deber estatal de restablecer y maximizar la autonomía personal

De otro lado, en materia de asistencia a la población vulnerable debe siempre tenerse presente el objetivo político y jurídico de superar las situaciones de dependencia o pérdida de autonomía de los individuos, con el fin de restablecer en la medida de lo posible esa libertad personal que el sujeto en condición de especial vulnerabilidad ha visto menoscabada. Lo anterior implica que si luego de recibida efectiva asistencia y ayuda estatal, y si existen resultados exitosos en términos de individuos que han logrado paliar o superar las causas de su extrema vulnerabilidad, el Estado tendría el deber –en nombre del principio constitucional de libertad personal, de autonomía o autodeterminación– de conducir al beneficiario de asistencia a la plena o casi plena recuperación de su autonomía.

Ello se lograría mediante las estrategias y los esquemas que induzcan al individuo a enfrentar progresivamente y por su propia actividad los riesgos que todo ser humano debe asumir en su vida (Arango, 2005). Es decir, el individuo que empieza a recuperar sus capacidades podría recibir el estímulo regulatorio adecuado para comenzar a ejercer por sí mismo lo que se denomina la faceta positiva de su libertad personal, bien por primera vez o de nuevo, y por esta vía esta manera contribuir afirmativamente en la propia superación de la vulnerabilidad que le atañe.

De la misma manera que se planteó en cuanto al alcance de la inclusión social, la lucha a favor de la recuperación o restablecimiento de la autonomía del sujeto beneficiario de medidas asistenciales, implicaría el deber estatal de estimular mediante una estrategia, igualmente jurídica (legal y reglamentaria, o de naturaleza contractual y voluntaria como la suscripción de convenios entre Estado y beneficiario), el pleno ejercicio de la libertad positiva. De lo contrario, podría entenderse que el Estado tendría la voluntad, consciente o inconsciente, de mantener la situación

de dependencia y de menoscabo de la autonomía de los individuos. Ello chocaría con la dimensión objetiva o colectiva del principio constitucional de libertad personal implícitamente contenido en el enunciado normativo del artículo 16 de la Constitución Nacional del libre desarrollo de la personalidad.

1.6.1.4. El deber de solidaridad “de regreso” de los beneficiarios de asistencia pública

Por su parte, el principio de solidaridad que sirve de punto de partida de la asunción de mayores cargas por un grupo poblacional, con el fin de favorecer a otro grupo a quien en un momento determinado sería injusto exigirles soportar las mismas, debe concebirse bajo una visión dinámica. Según esa visión, a medida que se empieza a paliar o a superar la situación de especial vulnerabilidad por quienes han sido beneficiarios de planes asistenciales, el mismo principio de solidaridad le impone esta vez a dichos beneficiarios, un deber de contribuir “en retorno” o “de regreso” a la sociedad.

Ello obedece a una lógica sustancial y no solo formal de la solidaridad, según la cual el Estado está legitimado para exigir nuevas cargas positivas o negativas a quienes gradualmente reducen la especial vulnerabilidad que los hizo merecedores inicialmente de las ayudas estatales. En el fondo, las dificultades para implementar en la práctica estas consecuencias del principio de solidaridad se refieren al debate más profundo entre la protección de la igualdad material como garantía de la libertad personal, así como a la lógica universalista de los derechos humanos en oposición a una lógica comentarista de los mismos (Rawls, 2008).

1.6.1.5 Criterios de evaluación jurídica de la reciprocidad social: test de igualdad, progresividad, proporcionalidad y sostenibilidad fiscal

Finalmente, el abordaje jurídico de la cuestión supone necesariamente que, ante la eventual implementación en concreto de mecanismos o esquemas de reciprocidad social exigibles a los beneficiarios de políticas asistenciales, estos deban ser evaluados *ex ante* y *ex post* en razón de la carga de legalidad de las políticas públicas y de los objetivos de calidad regulatoria (Carvajal, 2013).

En particular, deberá aplicarse lo que la jurisprudencia constitucional denomina como “test de igualdad”⁵, con el fin de verificar que no se esté violando el deber de discriminación positiva respecto de la población beneficiaria de programas asistenciales, ni que tampoco se esté vulnerando la prohibición de no discriminación respecto del resto de la comunidad que no se beneficia de esos programas, no obstante tenga que enfrentar por sus propios medios y sin intervención estatal, todas las dificultades de vivir en sociedad.

Igualmente, los criterios de *proporcionalidad* y de *progresividad* desempeñan un papel importante para la toma de decisiones en la materia, pues, en cuanto al primero, la intervención del Estado en asistencia a población vulnerable debe ser proporcionada en tres dimensiones: i) una ayuda necesaria; ii) una ayuda idónea y iii) una ayuda en estricto sentido proporcionada al grado de vulnerabilidad que se pretende remediar o combatir. Por ello, si la asistencia se prolonga indefinidamente, sin garantizar inclusión y autonomía, la ayuda del Estado podría resultar en algún momento desproporcionada frente a la situación que ya ha sido objeto de intervención en el tiempo.

⁴ Al respecto es abundante la jurisprudencia. Puede consultarse, como referencias, entre muchas otras, la Sentencia T-555 de 2011 de la Corte Constitucional, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

En cuanto a la *progresividad*, ella va de la mano con el nuevo criterio constitucional de “sostenibilidad fiscal”, pues la oferta de asistencia y ayuda estatal debe ser dinámica, verificando quiénes, desde el punto de vista jurídico, están en capacidad de inclusión efectiva en la vida económica y social, y en capacidad de ejercer por si mismos iniciativas privadas en beneficio de sí mismo y de los demás.

Como es dinámica y debe prolongarse a lo largo del tiempo, siempre y cuando nuevos grupos poblacionales requieran en términos jurídicos de la intervención estatal, el criterio de sostenibilidad fiscal incluido en el artículo 334 de la Constitución Política exige que se controle de la mejor manera posible el gasto presente, pues de no hacerse, se corre el riesgo de no contar con los recursos a futuro para apoyar las necesidades urgentes de la población que más adelante se encuentre en nuevas situaciones de especial vulnerabilidad.

Con base en las anteriores reflexiones, hechas de manera complementaria desde lo jurídico, puede considerarse que los objetivos de reciprocidad social en el marco del asistencialismo estatal no serían de imposible implementación normativa, y, además, desde la perspectiva práctica expuesta en la primera parte del capítulo, resulta procedente y válido en contextos de política pública que apunten a la construcción de capital social como fuente de bienestar común y desarrollo en una comunidad.

Una forma práctica de resumir la confluencia de los tres elementos expuestos como marco de referencia, se traduce en un sencillo triángulo que denominaremos, triángulo de expansión de riqueza, en la medida que el cumplimiento de las premisas de sus tres vértices, se configuran en

una forma de garantizar, dentro de lógicas de equidad, que la sociedad en su conjunto garantice las mejores condiciones posibles a sus individuos y por esta vía a ella misma.

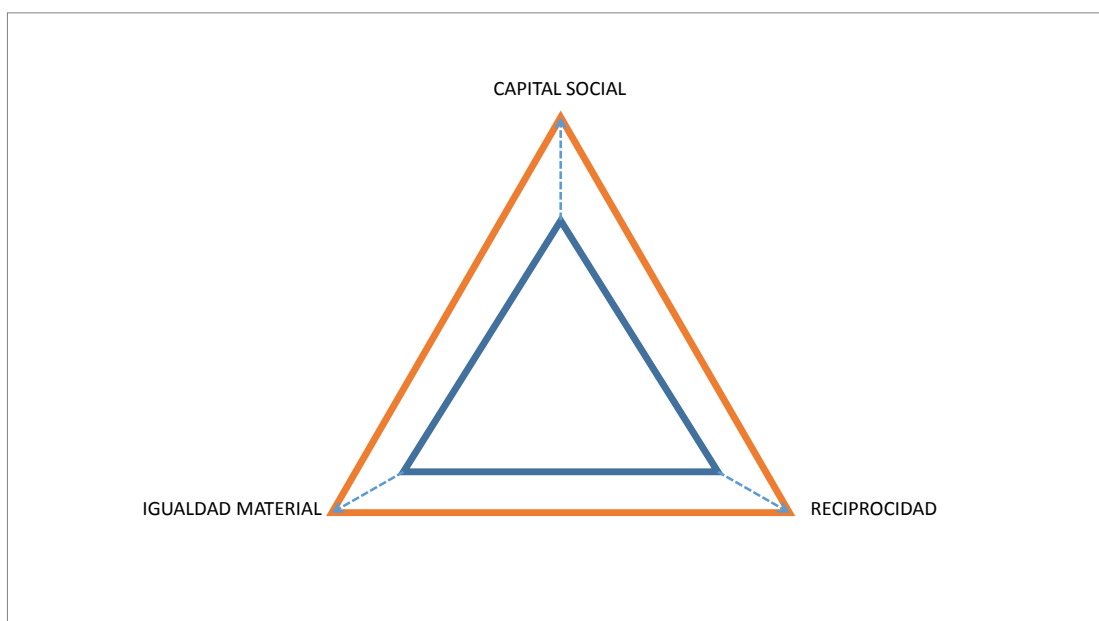


Figura 1. Triángulo de la expansión de riqueza.

Fuente propia.

En la medida que los vértices tengan una dinámica expansiva, esto es, de desplazamiento hacia, afuera, se asegura una mayor área de beneficio social, en visión individual y colectiva. De ahí que resulta fundamental lograr la coexistencia de estos tres elementos como atributos intrínsecos a toda política pública.

La virtud de los diseñadores de política pública será establecer la mejor forma para trabajar de manera sincrónica y armónica en cada vértice. Tal y como ya se expuso en la primera parte, si bien se puede tratar de medidas que sean impuestas desde el ámbito regulatorio, siempre

existirán alternativas para que desde el plano de los incentivos y de la cultura colectiva, se invoque a nuevas formas de relacionamiento en doble vía desde las políticas sociales en la simbiosis de diseñador de política vs. benefactor de la política

Capítulo II

Una visión de la sostenibilidad de las políticas asistenciales

El marco jurídico y conceptual expuesto en el capítulo anterior, da pie al debate en cuanto a lo que representa diseñar políticas públicas asistenciales y la responsabilidad del Estado para lograr un equilibrio entre atender las necesidades de la población, pero a la vez, garantizar construir alrededor de las mismas, proyectos de vida dignificantes para los individuos y productivos para la sociedad en su conjunto.

En efecto, es inevitable pensar en el contexto de estas políticas, al alto nivel de exigencia en términos fiscales para atender una población creciente, que impone cada vez mayores retos presupuestales, particularmente en países de economías emergentes con fuertes restricciones fiscales.

Es además una realidad el surgimiento de nuevos criterios y políticas para poblaciones bajo nuevos criterios de vulnerabilidad (de género, de identidad sexual, de pobreza, de rango etario, de condición física), lo cual amplía cada vez más el espectro de las políticas públicas para llegar a soluciones diferenciadas y focalizadas en virtud de dicha población.

La pregunta inmediata tras este razonamiento es si resultan viables tanto técnica y fiscalmente este tipo de medidas, cuando no incorporan durante su diseño herramientas y criterios que ligen a la población beneficiaria a compromisos efectivos para compensar el esfuerzo colectivo de la sociedad para financiar dichas asistencias. Más allá del aporte económico, lo que indican los elementos conceptuales expuestos es la trascendencia de los aportes vistos como esfuerzo retributivo del individuo.

La no consideración de estos potenciales escenarios, se configura en un riesgo en la práctica de configurarse en un ciclo de realimentación de pobreza y perpetuidad de las condiciones de vulnerabilidad. Ejemplos prácticos se han documentado desde la esfera de evaluación de impacto de diferentes políticas públicas, en torno a la tendencia de la población a mantener una condición de vulnerabilidad para no perder un beneficio de asistencia social determinada. Así, por ejemplo, el Ministerio de Trabajo, ha podido documentar la renuncia a oportunidades de empleo concretas por parte de población beneficiaria de los mismos, solo justificado en mantener los beneficios del SISBEN.

En este panorama surge el debate en torno al contexto actual de estas políticas ante un proceso de desaceleración de la economía global, déficit fiscal, escenarios de altas cargas impositivas, etc., que derivará en limitación de recursos para dar a toda la población tipificada dentro de condiciones de vulnerabilidad diferenciada, una agenda igualmente diferenciada y cada vez más amplia, creciente y exigente de provisiones, servicios y asistencias públicas.

Esto supone, a la postre, el ingreso a un escenario de riesgo donde de no contar con mecanismos paralelos de incentivo a la salida de la condición de vulnerabilidad y autorresponsabilidad con el propósito de desarrollo individual, podrá terminar en el sacrificio de perdurabilidad o cobertura de las mismas.

A esta altura del debate surgen las preguntas ¿Es una forma sana de intervención del Estado estas políticas sin estar ligadas a criterios de mínima reciprocidad? ¿Qué deberían hacer los formuladores de políticas públicas para eliminar o al menos mitigar riesgos de estática en el mejoramiento de las condiciones de vulnerabilidad de la población? ¿Y cómo se podría asegurar

que la intervención en pro de la igualdad material de los menos favorecidos no sea un elemento que genere un efecto colateral de inequidad respecto a otro tipo de población?

Para aproximarnos a esta respuesta dentro de un análisis posible de abocar desde el presente artículo de investigación, se propone analizar una política pública y con ello, completar el panorama exploratorio para llegar al contenido propositivo deseado.

2.1 Las políticas asistenciales en mirada de institucionalidad

Hoy son muchos los frentes de política pública y sector administrativo de la administración pública que abordan esta línea asistencial. De hecho, el viraje de la estructura y organización del Estado en el año 2011 da cuenta de todo un nuevo sector de la administración pública, hoy Departamento Administrativo de la Prosperidad Social (DPS), que aglutina todas las instituciones del Estado a cargo de políticas asistenciales desde diferentes perspectivas como son la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial y el Centro de Memoria Histórica, más la actividad propia del mismo Departamento como cabeza de sector⁶. Sin contar con el resto de Ministerios que ejecutan políticas correlacionadas como son Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior y Ministerio de Justicia, por mencionar los más directamente involucrados.

⁵ En reforma administrativa en curso por el Gobierno, se encuentran en proceso de fusión la Unidad de Consolidación, la Agencia de Superación de la Pobreza Extrema continuando el DPS como cabeza de sector.

De acuerdo con cifras establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, el presupuesto de este sector de inclusión social tendrá un aumento del 10% del presupuesto, del cual el DPS como cabeza de sector absorbe 3,3 billones de pesos.

En una situación de déficit fiscal y austeridad del gasto, los valores indicados muestran claramente una línea expansiva de la política, al establecer crecimientos que llegan a duplicar y más que triplicar el Índice de Precios al Consumidor IPC aplicado históricamente a los presupuestos públicos.

Entendiendo el sano criterio de equidad y búsqueda del principio de igualdad tras la consolidación de un nuevo sector y su fortalecimiento presupuestal, no deja de resultar inquietante hasta dónde está en capacidad de resistir el Estado la presión fiscal derivada de este tipo de políticas ante una población crecientemente demandante de este tipo de medidas, como se demostrará con el ejemplo cobijado por el presente artículo más adelante.

2.2 Análisis de la política pública de atención a víctimas en Colombia: enfoque, ejecución y resultados desde la perspectiva de mejoramiento intrínseco de condición y calidad de vida de los beneficiarios

Para el ejercicio demostrativo que se pretende evidenciar en el siguiente artículo, puede ser objeto de análisis cualquier política de orden nacional, departamental o local, relativa a ejecución de estrategias asistenciales de Gobierno en población vulnerable.

Sin embargo, se ha seleccionado una política específica, a analizar de manera detallada desde el contexto del diseño de las medidas y los recursos asignados, entendiendo que el alcance del artículo no es una caracterización integral de la misma. Tras una revisión de posibilidades,

finalmente se selecciona la política nacional de atención y reparación a víctimas⁷, por las siguientes consideraciones:

- a. El alto nivel de vulnerabilidad de la población
- b. Los retos de Gobierno en la materia
- c. El alto volumen de recursos asignados a la ejecución de la política
- d. Las altas expectativas que existen sobre los efectos de la política tanto en el contexto actual, como en un futuro escenario de postconflicto, que deriva en la importancia de reflexionar sobre la mejor manera de intervenir de manera estructural la condición de vulnerabilidad de la política.
- e. La accesibilidad a la información, por parte de la Investigadora.

A continuación, una breve descripción de la política, para luego dar paso al eje principal de la investigación en función de recursos y alcances de los beneficios de la misma.

2.3 Origen de la política de víctimas

Aunque las acciones de Gobierno en torno a la atención a la población desplazada tienen un histórico a nivel de institucionalidad y recursos, es solamente hasta 2011 donde adquiere un verdadero andamiaje institucional a través de la expedición de la Ley 1448 de 2011, reforzada por las diversas sentencias constitucionales que han evidenciado la postura jurídica sobre la materia. Es vía esta Ley que se determina la creación de la Unidad de Atención y Reparación a

⁶ Se consideraron otras políticas previamente como la política de vivienda gratis, la asistencia de los programas de economía social en el Distrito, entre otras, que podrían ser objeto de análisis semejantes.

Víctimas, se definen alcances de la política, se establecen los roles de las diferentes instancias y sectores ministeriales del nivel nacional en la ejecución de la misma, se crea el Sistema Nacional de Atención y Reparación a Víctimas SNARIV y se trazan los elementos constitutivos de la política en términos de abordaje de esta población, definiendo las cuatro acciones principales de la misma a saber i) atención ii) asistencia iii) reparación y iv) garantía de no repetición.

A su vez, una suerte de normas posteriores, dio mayor estructura a las pretensiones de la Ley, tanto para la asignación de recursos, la reglamentación de los mencionados procesos y en particular, la definición de ofertas y medidas de Gobierno para atender a las víctimas desde la perspectiva del contenido de la política. Este tipo de intervención va desde la accesibilidad a la información sobre los derechos y oferta, hasta la entrega de ayuda, el desarrollo de un ejercicio reparador y finalmente, los elementos menos tangibles -pero no por ello menos importantes- relativos a la garantía de no repetición de actos de violencia.

2.4 Dimensión de población beneficiaria o potencialmente beneficiaria

Los reportes oficiales del Registro Único de Víctimas a abril de 2016 publicados por la Unidad de Víctimas, dan cuenta con fecha de corte abril de 2016, de 7'999.663⁸ víctimas registradas, comportamiento que se ha mostrado con tendencia creciente en el tiempo, de las cuales el 77% corresponde a sujeto de asistencia y reparación, esto es, que reportan a la fecha una condición real de vulnerabilidad que amerita la intervención del Estado con ayudas específicas inminentes.

⁷ Se trata de un número variante por reconocimiento de nuevas víctimas, la cifra corresponde a la cifra oficial publicada en la web de la Unidad de Víctimas a agosto de 2015 en <http://www.unidadvictimas.gov.co/>. Esta cifra, en todo caso, es dinámica de acuerdo a la solicitud y aprobación de nuevos registros.



Figura 2 Cálculo Registro Único de Víctimas.

Fuente: Acceso web UARIV estadísticas

Según los mismos reportes del Registro Único de Víctimas, las víctimas sujeto de atención y reparación a la misma fecha, ascienden a un total de 6.183.105. Si esta cifra se contrasta contra el dato oficial del último censo poblacional de 2005, que da cuenta de 42'888.592 colombianos y su proyección de crecimiento a 2015 de 48'747.708, la población-objetivo de la política de atención a víctimas representa el 12% de la población general (DANE, 2007), en la condición actual de políticas reconocidas como tal a través del Registro Único de Víctimas.⁹

Vale decir que la Ley 1448 de 2011, específicamente en su artículo 3 establece que se consideran víctimas, aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño por hechos ocurridos a partir del 1° de enero de 1985, como consecuencia de infracciones al Derecho Internacional Humanitario o de violaciones graves y manifiestas a las normas

⁹ El Registro Único de Víctimas es el instrumento creado por el Gobierno Nacional para identificar y dar un reconocimiento de condición de tal, a través de un proceso de inscripción, con reconocimiento del hecho victimizante a partir de una declaración ante agente de Ministerio Público. Al ser admitida la víctima en dicho registro, adquiere derechos de tal y es beneficiario de las medidas del Gobierno Nacional en función de su condición y hecho victimizante.

internacionales de Derechos Humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

También son víctimas el cónyuge, compañero o compañera permanente, parejas del mismo sexo y familiar en primer grado de consanguinidad, primero civil de la víctima directa, cuando a esta se le hubiere dado muerte o estuviera desaparecida. A falta de estas, lo serán los que se encuentren en el segundo grado de consanguinidad ascendente. De la misma forma, se consideran víctimas las personas que hayan sufrido un daño al intervenir para asistir a la víctima en peligro o para prevenir la victimización.

Ahora bien, en cuanto a caracterización de la población, el más reciente informe al Congreso de la Unidad de Víctimas establece diferentes niveles de caracterización de esta población, según se trate de condición de género, región, condición sexual, identidad sexual, edad, condición física, a manera de resumen se presentan las siguientes cifras:

Tabla 1

Caracterización de población víctima

Genero	% Personas	Pertenencia Étnica	Personas
Hombre	48,3	Indígena	0,8
LGBTI	0,1	Negro(a) o Afrocolombiano(a)	11,0
Mujer	50,9	Gitano(a) ROM	0,0
ND/	0,8	Palenquero	0,0
Total general	100,0	Raizal del Archipiélago de San Andrés y Providencia	0,0
		Ninguna	81,0
		ND / SI	7,2
		Total general	100

Fuente: Informe de gestión Unidad de Víctimas

Vale decir que en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 (anterior al Plan vigente) se incluyó como grupo vulnerable de especial importancia a los desplazados, bajo estimaciones de integrar a cerca de 3,4 millones de personas. Sin embargo, la expedición de Ley 1448 de 2011 dio lugar a la inclusión de nuevos criterios para la incorporación de individuos derivadas de otros hechos

victimizantes, con lo cual la base final de beneficiarios de la política se amplía, hasta el punto de duplicar hoy por hoy las estimaciones iniciales.

Es interesante, por ejemplo, el nivel de crecimiento de la población entre dos momentos distintos de la realización de esta investigación. Mientras que en noviembre de 2015 las cifras en términos de i) registrados y ii) beneficiarios marcaban niveles de 7'558.854 y 5'940.035 para septiembre de 2015 respectivamente, seis meses después estas cifras evoluciona hasta 7'999.663 y 6.183.105 valores para las mismas variables, reportando así un incremento de 5,08% respecto al dato anterior de registrados y 9,6% para el dato de sujetos de asistencia y reparación. Lo anterior demuestra la tendencia creciente y dinámica de la población beneficiaria.

Se debe tener en cuenta que, de cualquier modo, la posible firma de la paz y los procesos de postconflicto, deberán derivar en la ampliación de plazos de inscripción y potencialmente nuevos hechos victimizantes para el registro de víctimas o medidas de asistencia, con lo cual es casi ineludible la ampliación de la línea de base de beneficiarios.

Sobre lo anterior, es interesante la revisión de las conclusiones del documento Reparaciones Integrales en Colombia, logros y Desafíos realizado por la Universidad de Harvard con recursos USAID (2014), el cual identifica a partir de un ejercicio comparado con otras experiencias de reparación posteriores a procesos de conflicto. Dicho documento académico tras el estudio comparado establece:

El número de víctimas que el programa de reparación de Colombia pretende atender, es mucho más amplio y extenso que el de cualquier otro programa de reparación, tanto en términos absolutos como en términos relativos al tamaño

de la población. La Unidad para las Víctimas utiliza una lista más extensa de actos de victimización que cualquier otro país de nuestra base de datos. Ningún otro caso en nuestra base de datos se aproxima al número de víctimas registradas en el registro colombiano. (p.2)

Sin demeritar el esfuerzo del Estado Colombiano por tener una visión amplia e incluyente y no restrictiva de la política, el mencionado estudio de Harvard deja claro que:

Colombia sigue siendo el país con el mayor número de desplazados internos en el mundo. Ningún otro país está tratando de hacer frente a una población desplazada de este tamaño. Los paralelos más cercanos que podemos encontrar son algunos de los mayores esfuerzos globales que enfrentaron el desplazamiento después de las grandes guerras mundiales. Por ejemplo, los esfuerzos para atender personas desplazadas en Europa después de la Segunda Guerra Mundial, son más similares en escala al caso colombiano, que las situaciones nacionales de otros países, de acuerdo con nuestra base de datos. El alcance del problema de desplazamiento que enfrenta el programa de reparación colombiano, equivale aproximadamente a una tercera parte del total de desplazados que maneja ACNUR a nivel mundial. Ninguno de estos ejemplos es en realidad comparable con Colombia, porque estos implican sólo una mínima asistencia de emergencia para estas poblaciones y ninguna reparación. Hacemos estas comparaciones para sugerir el alcance de la tarea y las dificultades para encontrar una situación comparable, que se pueda utilizar para evaluar la situación que enfrenta la población desplazada en Colombia. (p. 3)

El siguiente cuadro es muy diciente en términos de tamaño de población comparada en diferentes países en proceso o que han salido de conflicto armado, que permite inferir el tamaño del reto de la política en términos de cobertura.

Tabla 2

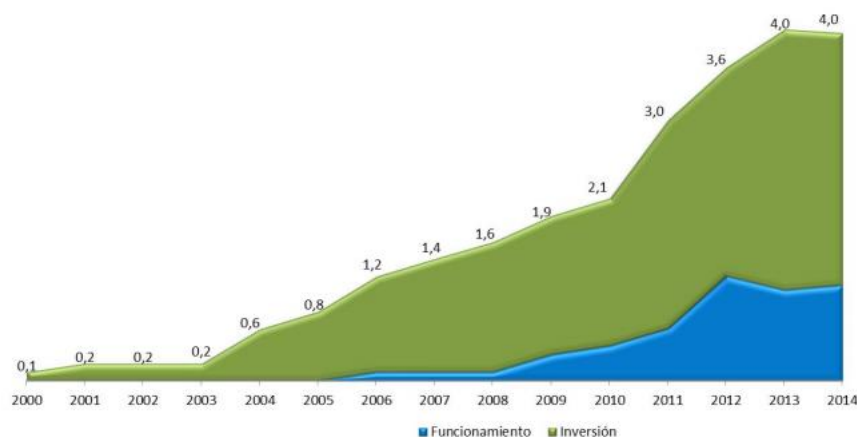
Ejercicio comparado de víctimas y compensaciones según estudio experiencias internacionales

Caso	Número de víctimas registradas	Número de individuos compensados
Colombia	6'900.000	426.031
Perú	182.350	20.000 a 37.138
Guatemala	54.000	24.000 a 29.000
Indonesia	No existe registro	30.000
Sudáfrica	22.000	14.000 a 17.000
Marruecos	No existe registro	9.779

Fuente: Extracto de datos relevantes sobre tabla aportada en el estudio Harvard

2.5 Evolución histórica del presupuesto destinado a las víctimas apropiación vs. ejecución

La siguiente Gráfica permite evidenciar el nivel de evolución de los presupuestos de la política del año 2000 al 2014, según fuentes oficiales consolidadas por la Unidad de Atención a Víctimas, desagregado en temas de funcionamiento y temas de inversión. Como se observa, el crecimiento ha sido exponencial y plenamente coherente con el fortalecimiento de la política y con el compromiso gubernamental de evolucionar hacia un contexto de protección y pago de deuda social a las víctimas.



Gráfica 1 Evolución presupuesto víctimas 2000-2014.

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público-UARIV

2.6 Definiciones de política a nivel de CONPES. Recursos y sostenibilidad de la Ley

Como es de conocimiento, los documentos CONPES son documentos expedidos por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, bajo la Secretaría Técnica del DNP, para dar cuerpo, contenido y recursos a políticas públicas, siendo de obligatorio cumplimiento por las entidades públicas involucradas en su texto.

Cada documento CONPES es un documento pensado para dar lineamientos generales de política y adicionalmente, construir programas y proyectos del gobierno nacional a partir de una situación problemática identificada bien a nivel de uno o más sectores por uno o varios sectores de la administración pública, cubriendo el espectro nacional y regional, pero además definiendo responsabilidades/recursos y dando espacios al seguimiento sistemático de las acciones acogidas desde el alto nivel de Gobierno.

Los documentos CONPES se expiden con una visión de planificación de una política determinada a largo plazo, por lo cual es normal que tengan duraciones plurianuales en su contenido.

La política de víctimas se enmarca en sus actuaciones por dos documentos CONPES. El primero de ellos es el CONPES 3712 de diciembre de 2011 Plan de financiación para la sostenibilidad de la ley 1448 de 2011 y el segundo, el CONPES 3726 de mayo de 2012 Lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas.¹⁰

Una revisión de estos textos permite colegir respecto a nuestro tema de estudio varios aspectos interesantes. El primero de ellos, tiene que ver con los criterios de formulación de la Ley en cuanto a i) progresividad ii) gradualidad y iii) sostenibilidad¹¹. Revisados en su contenido, se considera que estos tres criterios de la Ley enmarcan su formulación en principios de realidad desde diferentes perspectivas, tanto monetarias, como institucionales y de cobertura.

Como herramienta de planeación, en materia presupuestal, el Plan incluye una actualización del plan de financiación de la Ley 1448 de 2011, aprobado mediante el CONPES 3712 de 2011 donde se establecieron recursos por \$54,9 billones para los diez años de vigencia de la Ley de

⁹No se han expedido más CONPES ni se tiene conocimiento de una intención de ello en el presente Gobierno.

¹⁰ Según el documento CONPES (2011) se desarrollan los principios de la ley sobre i) progresividad, en cuanto al compromiso por parte del Estado de iniciar los procesos necesarios que conlleven al restablecimiento y goce efectivo de los DDHH, reconociendo e incrementando sucesivamente unos niveles mínimos de satisfacción de los mismos ii) Gradualidad que implica la responsabilidad del Gobierno de diseñar la política bajo un marco temporal, espacial y de recursos definidos, de tal forma que pueda ser implementada de manera escalonada en todo el país y respetando el principio de igualdad y iii) sostenibilidad, toda vez que se deben consultar las metas fiscales de mediano plazo con el fin de garantizar su viabilidad y así asegurar la continuidad y efectivo cumplimiento de las medidas contempladas en la ley, sin perjuicio de la sostenibilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica.

Víctimas. Es importante señalar que la base de las estimaciones estuvo centrada en el universo de víctimas sujeto de las medidas dispuestas por esta ley y los costos correspondientes a cada una de estas medidas; sin embargo, se prevé la revisión y actualización de este universo para cada vigencia fiscal, de acuerdo con el avance del Plan y del Registro Único de Víctimas. Este presupuesto asignado para el decenio de vigencia de la Ley, se distribuye de la siguiente manera de acuerdo al mencionado CONPES:

Tabla 3

Composición presupuesto víctimas líneas atención/asistencia/reparación

Medida/Componente		Otras Víctimas	Desplazados	Total Víctimas
Asistencia	Asistencia Judicial	71	0	71
	Educación	546	6.193	6.738
	Salud	2.482	13.200	15.682
	Identificación	2	63	65
Asistencia		3.101	19.455	22.557
Atención	Atención Humanitaria	0	302	302
	Ayuda Humanitaria	44	0	44
	Alimentación AHT	0	2.404	2.404
	Alojamiento AHT	0	2.339	2.339
	Retornos y reubicaciones	58	0	58
	Centros Regionales Reparación	0	272	272
Atención		102	5.317	5.419
Reparación	Restitución Tierras†	0	2.949	2.949
	Indemnización vía administrativa	2.751	3.644	6.395
	Indemnización/Subsidio Vivienda	0	6.915	6.915
	Empleo y Generación de Ingresos	600	5.184	5.784
	Créditos y Pasivos	235	0	235
	Medidas de satisfacción	42	0	42
Reparación		5.980	18.692	24.672
Costos Institucionales		5	1.827	1.833
Otros Costos ††		143	280	423
Total		9.330	45.573	54.903

† Incluye \$100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución
†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012.

Fuente: Documento CONPES

Este presupuesto anualizado para la vigencia de los 10 años en función de cada una de las medidas de asistencia, atención y reparación, reporta la siguiente estructura y definiciones de asignación de recursos por vigencia, según dicho CONPES.

Tabla 4

Distribución presupuesto 2012-2021 atención/asistencia/repación

Medidas/Componentes		2012 P	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Asistencia	Asistencia Judicial	31	5	5	5	4	4	4	4	4	4	71
	Educación	1.052	1.048	973	891	792	617	469	376	293	227	6.738
	Salud	1.141	1.294	1.483	1.608	1.725	1.711	1.697	1.685	1.673	1.664	15.682
	Identificación	5	20	20	20	0	0	0	0	0	0	65
Asistencia		2.229	2.367	2.480	2.524	2.522	2.333	2.170	2.065	1.971	1.895	22.557
Atención	Atención Humanitaria	70	58	52	42	33	23	14	7	2	0	302
	Ayuda Humanitaria	22	5	5	4	3	2	1	1	0	0	44
	Alimentación AHT	602	582	469	357	244	132	19	0	0	0	2.404
	Alojamiento AHT	554	399	348	298	248	198	148	98	48	0	2.339
	Retornos y reubicaciones	6	6	6	6	6	6	6	6	6	6	58
	Centros Regionales Reparación	26	27	27	27	27	27	27	27	27	27	272
Atención		1.280	1.077	908	734	562	388	216	139	83	33	5.419
Reparación	Restitución Tierras†	99	313	615	673	622	360	128	68	52	20	2.949
	Indemnización vía administrativa	863	615	615	615	615	615	615	615	615	615	6.395
	Indemnización/Subsidio Vivienda	425	600	600	756	756	756	756	756	756	756	6.915
	Empleo y Generación de Ingresos	334	606	606	606	606	606	606	606	606	606	5.784
	Créditos y Pasivos	0	26	26	26	26	26	26	26	26	26	235
	Medidas de satisfacción	20	11	11	0	0	0	0	0	0	0	42
	Garantías de no repetición	282	232	230	230	230	230	230	230	230	230	2.352
Reparación		2.023	2.402	2.702	2.905	2.853	2.592	2.359	2.300	2.284	2.252	24.672
Costos Institucionales		178	184	184	184	184	184	184	184	184	184	1.833
Otros Costos ††		423	0	0	0	0	0	0	0	0	0	423
Total		6.133	6.029	6.274	6.346	6.121	5.497	4.929	4.687	4.522	4.364	54.903

† Incluye \$100 mm en 2012 para inversión en unidades de restitución

†† Incluyen otros costos y presupuesto por definir en 2012.

Fuente: Documento CONPES 3712 de 2012

Posteriormente, las cifras fueron ajustadas a partir de la expedición del CONPES 3726 de 2012, propuesta que, si bien que en su estructura general mantiene la misma tendencia y cifra final, presenta cambios muy sutiles respecto a las asignaciones presupuestales del CONPES 3712 de 2011. Veamos:

La tabla es además útil para ilustrar la magnitud de las inversiones previstas en la política de víctimas, en cuanto permite identificar de los rubros de gasto, cuáles de ellos corresponden a asistencia directa a las víctimas o cuáles corresponden a otros rubros de inversión, que nos permitirá orientar los análisis subsiguientes.

Tabla 5

Reporte de inversión detallada de acuerdo con el CONPES 3726 de 2012

Medida/componente		CONPES 3712	composición actualizada
Asistencia	Asistencia judicial	71	245
	Educación	6.738	6.738
	Salud	15.682	15.392
	Identificación	65	65
Atención	Atención humanitaria	302	302
	Ayuda humanitaria	44	44
	Alimentación Ayuda Humanitaria	2.404	2.404
	Transitoria		
Reparación	Alojamiento Ayuda Humanitaria	2.339	2.339
	de Alojamiento		
	Retornos y reubicaciones	58	58
	Centros Regionales	272	272
	Restitución Tierras	2.949	3.556
	Indemnización en efectivo	6.359	6.395
	Indemnización vivienda	6.915	6.915
	Empleo y generación de ingresos	5.784	5.392
	Créditos y pasivos	235	235
	Medidas de satisfacción	42	398
	Reparaciones colectivas	0	400
	Garantías de no repetición	2.352	1.476
	Enfoque diferencial y género	0	22
	Costos institucionales	1.833	1.833
	Otros costos	423	423
Total		54.903	54.903

Fuente: CONPES 3726 de 2012 con base en cálculos DNP-Ministerio de Hacienda y Crédito

Público. Valores expresados en miles de millones de pesos de 2011.

Ahora bien, visto en perspectiva, los presupuestos de la política vs. el presupuesto general de la nación (programado) presenta el siguiente comportamiento, una vez se eliminan los valores correspondientes a costos institucionales y otros costos, para dejar así la cifra de manera exclusiva en temas de presupuesto que financian asistencia, reparación y ayuda directa a las víctimas:

Tabla 6

Participación del presupuesto víctimas en presupuesto nacional

Año	Asistencia y Reparación	Total presupuesto General de la Nación	%
2012	5,5	165,3	3,3
2013	5,8	185,5	3,1
2014	6,0	203,0	2,9
2015	6,1	216,2	2,8

Fuente: Construcción propia con base en cifras UARIV y cifras del Presupuesto General de la Nación públicas del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Esto refleja una clara voluntad y decisión política de robustecer los recursos para la implementación y sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011, pues no son para nada despreciables dentro de la configuración global de presupuesto de la Nación.

Vistos como asignación efectiva de los recursos, la tabla siguiente detalla los rubros asignados a cada componente de la política para los tres años iniciales de la misma, de acuerdo con los reportes oficiales de la UARIV:

Tabla 7

Detalle de apropiación por componente de la política de víctimas

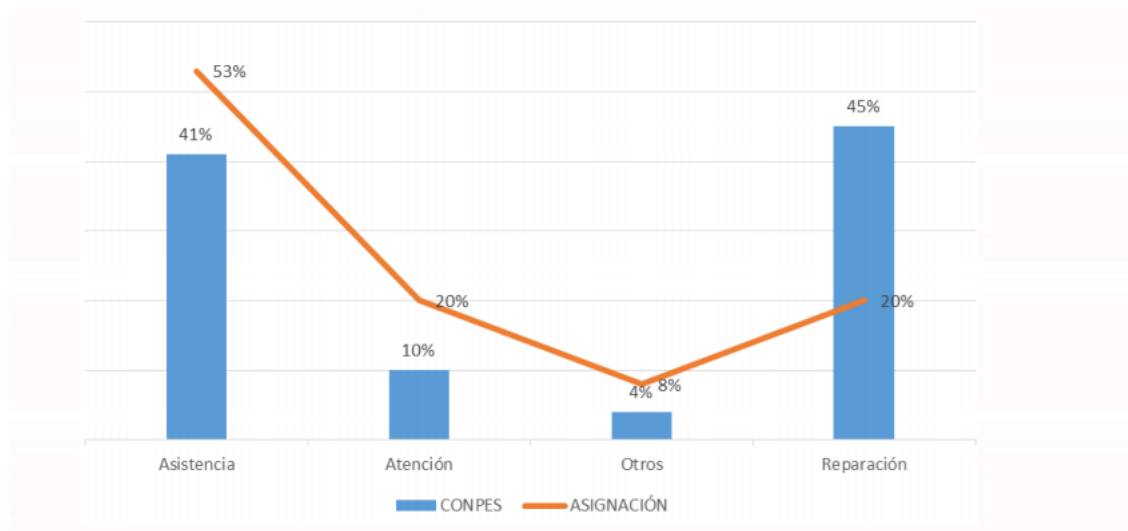
MEDIDAS DE LA LEY 1448	COMPONENTE	APROPIACIÓ N 2012	APROPIACIÓ N 2013	APROPIACIÓ N 2014	TOTAL	TOTAL RUBRO
ASISTENCIA	IDENTIFICACIÓN	2.474	1.107	945	4.526	8.097.144
	SALUD	1.423.981	1.558.689	1.827.954	4.810.624	
	EDUCACIÓN	1.091.569	1.120.091	1.070.334	3.281.994	
ATENCIÓN	ATENCIÓN HUMANITARIA	1.310.878	1.440.237	1.419.401	4.170.516	4.355.332
	RETORNOS	0	92.408	92.408	184.816	
OTROS	COORDINACIÓN NACIÓN- TERRITORIO	0	30.000	18.000	48.000	1.927.577
	ENFOQUE DIFERENCIAL	30.000	31.000	60.019	121.019	
	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	408.371	648.964	701.254	1.758.558	
REPARACIÓN	EDUCACIÓN SUPERIOR	0	33.484	28.484.	61.968	5.400.129
	GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN	3.045	25.520	23.550	52.115	
	GENERACIÓN DE INGRESOS	391.164	304.677	234.496	930.338	
	INDEMNIZACIÓN	956.018	654.613	624.252	2.234.883	
	MEDIDAS DE SATISFACCIÓN	10.287	43.609	39.175	93.072	

REPARACIONES COLECTIVAS	0	45.000	22.000	67.000	
RESTITUCIÓN DE TIERRAS	20.008	138.010	204.735	362.753	
VIVIENDA	438.000	580.000	580.000	1.598.000	
TOTAL GENERAL	6.085.795	6.747.410	6.947.009	19.780.213	19.780.18 2

Fuente: Cálculo Unidad de Víctimas sobre base de presupuesto DNP-Ministerio de Hacienda

De nuevo, el anterior análisis apunta a que el total de más de 19 billones de pesos dispuestos para los tres primeros años de vigencia de la política, se ha destinado a la cobertura de importantes rubros de inversión directa e individual (y excepcionalmente colectiva) hacia las víctimas, lo que determina que el 90% del presupuesto asignado por el Gobierno tenga esta naturaleza mientras que el 10% restante se destine a rubros genéricos de *medio* más no de *fin* último de la política.

Ahora bien, se complementan estos datos de asignación presupuestal contra la revisión de las cifras a nivel de distribución efectiva según medidas hacia la población víctima entre 2011 y 2015, de acuerdo con los reportes oficiales de la Unidad de Atención a Víctimas en informe al Congreso de abril de 2016, se presenta el siguiente comportamiento:



Gráfica 2 Variaciones presupuesto asignado vs. Ejecutado

Fuente: Base estandarizada de presupuesto de Ministerio de Hacienda y Crédito Público-DNP 2015 con base en cálculos UARIV con variaciones calculadas con las apropiaciones vigentes en pesos constantes 2016

Nótese la importancia que el componente asistencial tiene en la estructura del presupuesto, que en su programación inicial es el 41% del presupuesto pero que en la ejecución ha aumentado hasta un 53% de participación. En paralelo, nótese que el componente reparación ha sido el más sacrificado en la composición presupuestal de ejecución efectiva, como quiera que ha tenido que ceder el 25% de su valor tanto al componente de asistencia como a los otros dos componentes de configuración del presupuesto.

2.7 Cobertura de la política

Los diferentes informes de balance a la ejecución de la política de víctimas, el más reciente de ellos publicado por la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas en enero de 2016, da cuenta de una cobertura marginal cobertura de la población beneficiaria.

La población cubierta hasta la fecha – con 4 años de vigencia de la Ley- con acciones directas de asistencia y reparación, es un porcentaje significativamente menor al total de universo de víctimas reconocidas como tal y que deben ser imperativamente beneficiarias de medidas de asistencia y reparación (como ya se indicó, 6.183.105 colombianos de acuerdo a último corte de abril de 2016). Este panorama causa preocupación, el mismo estudio, establece que la Unidad para las Víctimas ya ha compensado a un gran número de individuos en un periodo de tiempo relativamente corto: 426.000 víctimas han sido compensadas en menos de cuatro años.

En este sentido, la Unidad para las Víctimas ha sido muy eficiente en la entrega de compensaciones a las víctimas en comparación con otros casos de nuestra base de datos. Pero si comparamos esto con el conjunto total de víctimas, encontramos que Colombia aún tiene pendiente reparar a un estimado del 94% del total de 6,9 millones de víctimas. Incluso, a la alta tasa de compensación actual, la Unidad para las Víctimas no completará la compensación de víctimas antes del término de la Ley en el año 2021. O bien tendrán que extender el plazo de la ley (2021) o deberán aumentar la tasa de compensación para lograr compensar a todos. Este cálculo fue hecho asumiendo que el total de víctimas no aumentará su actual nivel de 6,9 millones, lo cual seguramente sucederá.

Tal aseveración se constituye en un polo a tierra de la realidad de la política en términos de demanda de recursos vs. metas de cobertura para dar cumplimiento tanto a la norma existente en la materia, como al compromiso de Gobierno de garantizar los derechos de las víctimas.

En efecto, el hallazgo de Harvard no difiere de las tendencias de los datos y reportes oficiales de asistencia y reparación de las víctimas. De acuerdo con las declaraciones formales del Presidente Juan Manuel Santos y de la Unidad de Víctimas, la cifra de población reparada se

acerca a 500.000, que corresponde a un total del 6,6% de las víctimas. Ahora bien, debe tenerse en cuenta que estas cifras no hablan de una reparación absoluta en términos de superación de condición de vulnerabilidad y paso a una condición plena de normalización de su condición afectiva, social, económica y patrimonial.

En efecto, la Corte Constitucional en la Sentencia C-462 de 2013 declaró que los mecanismos de reparación “son adicionales al monto de indemnización administrativa que debe pagarse en dinero”, por lo cual el acceso a estas modalidades no constituye una forma de indemnización. En este sentido, queda claro el esfuerzo fiscal que debe realizar el Gobierno para cubrir dos frentes distintos pero complementarios, en la medida que se interpreta en dicha sentencia que una víctima reparada es quien, además de acceder a una indemnización, logra cumplir con mínimos satisfactorios que mejoran su calidad de vida.

Del lado de instancias de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley de Víctimas (que cuenta con la participación de la Procuraduría, Defensoría y Contraloría) se indica que “existe desconexión y falta de continuidad entre el componente de ayuda humanitaria y estabilización socio-económica, lo que está llevando a depender del subsidio monetario de ayuda humanitaria de transición y a vivir del asistencialismo” (El Universal, 2015, 1 de junio). Lo anterior se ve realimentado por la recurrencia a la figura de la tutela para mantener indefinidamente una condición de vulnerabilidad que da derecho a recibir indefinidamente tales ayudas.

De hecho, en la práctica el cumplimiento de la Ley se logra a partir de una ruta integral de reparación que puede tomar años en culminarse, incluso, debe decirse que no se cuenta forzosamente con garantía de ello. El cálculo porcentual se realiza sobre la cifra global de

víctimas inscritas formalmente en el Registro Único de Víctimas, pero se ha admitido que aún existe un grupo importante de la población que no ha podido materializar o acceder al proceso de registro, bien por barreras administrativas, por amenazas o por desconocimiento del proceso¹².

Aunque teóricamente los plazos definidos por ley han caducado para inscribirse como víctima, resultará en la práctica muy complejo para el Gobierno frenar de manera definitiva el acceso al derecho a la reparación, llevando a un segundo ciclo de inscripciones con afectaciones en términos de crecimiento de la población beneficiaria. Vale decir que ya cursa un proyecto de ley para la ampliación del plazo de inscripción de víctimas por dos años más.

Pese a que el presupuesto de 2010 a la fecha prácticamente se ha duplicado (97% a partir de la expedición de la Ley 1448 de 2011 y la reconfiguración institucional del sector) lo cierto es que el crecimiento de la población víctima en tales magnitudes han conllevado a la necesidad de revisar los montos de beneficios. Así, por ejemplo, la reglamentación anterior permitía reconocer hasta 27 sueldos mensuales por desplazamiento, pero la realidad ha llevado a que -bajo la nueva reglamentación- este valor se haya reducido a un máximo de 17 sueldos mensuales por desplazamiento.

La dicotomía en la que se encuentra el Gobierno en la materia lleva a la consideración de criterios de temporalidad de la ayuda hasta tener un límite. De hecho, en declaración de la Directora de la Unidad de Atención a Víctimas se menciona que “... en algunos casos se suspende el pago a los hogares que ya cumplen la Subsistencia Mínima para que avancen en la ruta de reparación integral, pues... al Gobierno no le interesa estar entregando eternamente

¹¹ Es de tener en cuenta que el mes de junio de 2015 venció el plazo para declararse como víctimas sobre hechos victimizantes entre 1985 y 2011 como máximo, en un intento por cerrar el grupo de beneficiarios de la política.

ayuda humanitaria, sino ayudarlos a superar su condición de vulnerabilidad” (*El Universal*, 2015, 1 de junio).

En el informe de abril de 2016 entregado por la Unidad, se menciona que han entregado un total de 588.400 indemnizaciones a víctimas del conflicto armado interno, que no logra configurarse en el 10% de la población potencialmente beneficiaria de este tipo de medidas.

De otro lado, desde el punto de vista de los PAARI¹³, las cifras que se reportan a inicios de 2016 dan cuenta de la ejecución de 509.472 planes en cuatro años, que corresponden de nuevo a una cifra inferior al 10% de personas vinculadas a la base de datos del Registro Único de Víctimas. Es de tener en cuenta que el PAARI es la puerta de entrada a la ruta integral de reparación, sus ayudas, beneficios y acceso a oferta específica del Estado para reparar a cada víctima y su núcleo familiar.

Tabla 8

PAARI realizados 2012-2015

AÑO	CANTIDAD PAARI
2012	51.565
2013	137.907
2014	101.634
2015	218.366
TOTAL	509.472

Fuente: VIII Informe al Congreso de la República de la UARIV 2016

¹² Los PAARI son los planes de atención, asistencia y reparación integrales que se formulan por parte de la UARIV con cada víctima, con miras a establecer de manera específica su nivel de vulnerabilidad y necesidades a satisfacer en el marco de las medidas de la política.

Con las cifras expuestas, queda sobre la mesa el importante punto de discusión de cómo lograr que una política de la trascendencia de la de víctimas, pueda lograr sus loables propósitos, sin caer en un escenario de no efectividad de las medidas, desfinanciación de la política y riesgos de cobertura ante la población víctima, expectante de los beneficios que la norma de manera general y la política de manera particular, le trae para compensar el daño social generando a partir de la situación de violencia que vive el país.

Para ello, es inevitable traer a colación una de las conclusiones relevantes del estudio de Harvard, establece que:

Los principales logros del programa reparación colombiano y los enormes desafíos que enfrenta el país para entregar reparaciones integrales a tanta gente. Entre los logros figura el hecho de que hoy el proceso colombiano se encuentra a la vanguardia de los programas de reparación y será visto como un modelo para otros países en el futuro. Pero esto plantea muchos desafíos potenciales en el futuro para la Unidad para las Víctimas en términos del nivel de expectativas que sin duda genera una política tan compleja y completa, y las dificultades para cumplirla, con el fin de proporcionar un número tan amplio y sin precedentes de reparaciones, el país debe pensar de manera más amplia la forma de integrar la política de reparación en su economía política. Para reparar al 14% de la población colombiana, el Gobierno, en su conjunto, deberá incorporar la política de reparación en su política macroeconómica. En los próximos años, las reparaciones deberán estar en el centro de cualquier discusión de economía política en Colombia. Los recursos financieros necesarios para el programa de reparaciones podrían tener que venir de fuentes adicionales. Con el fin de cumplir con sus compromisos de reparar a los

individuos y a las colectividades perjudicadas por el conflicto en Colombia, el país necesita un pacto social para llevar a cabo el ambicioso programa que ha puesto en marcha. Ningún esfuerzo de la Unidad para las Víctimas podrá sostener este programa de reparación sin el apoyo financiero y político del Gobierno y de la sociedad en su conjunto. (p. 8)

De la reseña anterior, vale la pena destacar dos ideas-fuerza: la primera, en impacto macroeconómico de la política si se analiza desde una perspectiva de cobertura al menos a la población ya registrada (que supone la adquisición del derecho al acceso a las medidas de atención, asistencia y reparación), descartando aumento de la línea-base y sin un análisis de contexto en cuanto a impacto de un escenario de postconflicto en número de víctimas declaradas.

2.8 Elementos concluyentes tras el análisis

De todo lo expuesto a lo largo del presente capítulo, se da cimiento a los elementos estructurantes de los capítulos propositivos siguientes, al demostrar dos hechos relevantes: Por un lado, que la política de víctimas de Colombia es la más ambiciosa de que da cuenta la comunidad internacional sobre países que han tenido conflictos, teniendo 37 veces más población registrada a la fecha que el segundo país (Perú) en número de víctimas que se ha analizado. En segundo lugar, que la política demuestra un buen propósito de Gobierno de pagar y reconocer a las víctimas, pero que el esfuerzo fiscal está siendo insuficiente para cubrir las necesidades de las medidas de atención, asistencia, reparación y garantía de no repetición en la población. La cifra ya indicada, cercana a los 500.000 beneficiarios de la política (menos del 10%), han consumido el presupuesto de cuatro años (19 billones en términos globales y 17,8

billones en términos estrictos de ayudas, asistencia), esto es, el 34% del presupuesto de la década asignado para la política ha cubierto el 8,1% de la población.

La pregunta subsiguiente entonces para avanzar es qué tipo de decisiones podrían llegar a proyectarse para lograr un diseño de política pública que i) garantice la máxima cobertura de los beneficiarios, pero a la vez, ii) que incorpore un crecimiento de corresponsabilidad en la gestión de la superación de la pobreza, de manera que cada individuo avance e impulse su propio proyecto de vida para alcanzar mejores niveles de calidad.

La propuesta que se presenta en los restantes capítulos no tiene la pretensión de solucionar los problemas propios del conflicto armado en Colombia, ni las condiciones estructurales de la institucionalidad y economía del país, tampoco alterar la situación de déficit fiscal y limitaciones de recursos propios de nuestro país, que como economía emergente enfrenta serios problemas en la asignación de los recursos públicos respecto a crecientes necesidades.

Sin embargo, sí pretende desde el marco teórico propuesto, que los diseñadores de política, bien sean legisladores, del Gobierno o de organismos de control, puedan considerar que un giro importante para generar un punto de inflexión en este tipo de políticas, es la introducción de criterios de reciprocidad. Justo a partir de la valoración de las víctimas como individuos en su integralidad, que involucra los elementos de lograr ser productivo, es que se puede trabajar en función de una participación más activa de los beneficiarios de la política, en su proyecto individual y de la sociedad en su conjunto.

CAPÍTULO III

Reciprocidad social y retorno de inversión: base de un desarrollo sostenible de poblaciones vulnerables

Este capítulo plantea la posibilidad de abordar las políticas asistenciales desde una perspectiva innovadora, sin renunciar por ello a su espíritu original de soportar a población en condiciones de extrema vulnerabilidad.

Innovación en términos de que, si bien se reconoce la deuda social del Estado con la población vulnerable por acción/inacción en garantía de derechos fundamentales y en ser garante de las condiciones de seguridad derivadas del conflicto armado, ello no obsta para que el proceso de asistencia y reparación -como nuestro caso de estudio- pueda plantearse desde una perspectiva constructiva conjunta del Estado, la víctima y la sociedad en su conjunto. Como se indicó en los dos primeros capítulos, las políticas asistenciales pueden estar acompañadas de elementos de reciprocidad y retribución social del esfuerzo, en pro del bienestar del colectivo y de la construcción de capital social.

El foco desde un criterio de equilibrio, es que la reparación real emana de un trabajo conjunto que compensa fuerzas entre un Estado que desea ayudar y una víctima que realmente desea superar su condición de tal. En contraposición, en el marco de la discusión planteada, genera desequilibrio el tratamiento de “relativa” selección adversa que recibe por parte del Estado una persona con precariedad en su nivel de vida y acceso a servicios básicos, con dificultades de acceso a oportunidades de empleo, ingreso y desarrollo social pero que, por el hecho de no tipificar como víctima, no recibe ayudas/asistencia del Estado que le permitan tener oportunidades de mejora de su condición de pobreza o exclusión.

Bajo el entendimiento de la inversión esperada en 10 años (a pesos de 2011) ya expuesta que ronda los \$54,9 billones para la atención y reparación a las víctimas, sale a flote el debate en cuanto a establecer el esfuerzo fiscal del Estado para asegurar estos fondos públicos, y a la vez, si aún bajo la premisa de contar con ellos, existe la posibilidad de asegurar que esta inversión sea capaz de generar un cambio transformador estructural en la condición de pobreza y vulnerabilidad de las víctimas.

Para abordar esta afirmación, se plantean a partir de esta altura del documento dos líneas de comprobación.

- **Línea No 1:** Si las víctimas tras las inversiones realizadas en realidad sienten que han sido partícipes de un proceso de reparación que ha dado lugar a condiciones de mejora intrínseca de sus condiciones humanas y de desarrollo social y si las víctimas están en una posición voluntaria de generar contribuciones por medio de actividades de interés colectivo más allá de su beneficio personal.

- **Línea demostrativa No 2:** Si introducir un criterio de reciprocidad social, puede lograr vincular de manera persuasiva a las comunidades beneficiarias de estas políticas hacia un escenario de mayor y activa participación en la superación de sus condiciones de pobreza/vulnerabilidad o al menos, de retorno social de la inversión para beneficio colectivo de la sociedad en su conjunto o de otros miembros de la población víctima o vulnerable desde otras esferas.

Para desarrollar estas líneas de argumentación, se procedió a i) la aplicación de 450 encuestas en víctimas atendidas en las sedes de los Centro Dignificar en Bogotá¹⁴ y ii) Un Focus Group a Víctimas, integrado por diferentes perfiles de población y procedencia, para profundizar a partir de esta técnica en elementos de mayor detalle sobre los elementos diagnósticos y propositivos.

En cuanto a las **encuestas**, una primera parte de ellas (100 encuestas válidas) se recolectó entre 1 de agosto y 30 de agosto de 2015¹⁵ y la segunda parte (350 encuestas válidas restantes) entre el 15 de octubre y el 25 de noviembre de 2015. Se optó por su aplicabilidad en Bogotá¹⁶, bajo las siguientes consideraciones:

- a. Bogotá es un referente obligado de comunidades e individuos desplazados, por lo cual configura una interesante amalgama de causales y perfiles de victimización.
- b. Lo anterior lleva a que exista una alta representatividad de la muestra en las personas que en su condición de desplazados, llegan desde diferentes regiones del país.
- c. A su vez, reportan diferentes condiciones de victimización, que asegura una visión amplia de la problemática en términos del análisis que nos ocupa (desde quien requiere todas las ayudas del Estado hasta quien califica solo para unas ayudas determinadas)

¹³ Para obtener 450 encuestas válidas e integralmente respondidas, fue preciso aplicar entrevistar 604 personas presentes en los Centros Dignificar de Bogotá en las sedes Kennedy, Ciudad Bolívar, Chapinero, Suba, Rafael Uribe, Sevillana y Bosa

¹⁴ La primera versión del artículo con 100 encuestas válidas contra la segunda versión con 450 encuestas, no reporta variaciones en el orden ni variaciones significativas en el peso de las respuestas, demostrando un comportamiento en mucho semejante o idéntico para efectos de los aspectos relevantes para el presente artículo.

¹⁵ La encuesta se aplicó a partir de entrevista a víctimas presentes, que manifestaron haber recibido algún tipo de asistencia/ayuda del Gobierno. El instrumento fue diligenciado por el entrevistador, con base en respuestas aportadas por cada víctima, para lo cual se solicitó a los entrevistadores manejar un lenguaje sencillo para el planteamiento de cada pregunta.

d. La facilidad para la recolección en términos de costos, accesibilidad al público-objetivo

El instrumento aplicado se integra como Anexo N° 1, integrado por seis preguntas concretas, relativas a los siguientes aspectos¹⁷:

1. ¿Cree usted que desde el 2011 a la fecha, sus condiciones reales individuales y de su núcleo familiar han mejorado de manera real? ¿Cómo la valoraría?
2. ¿Cuánto tiempo cree que tomará la política para sentirse plenamente reparado y en condiciones de desenvolverse e integrarse económica y socialmente?
3. ¿Respecto a su condición económica, tras recibir las ayudas estos tres años (o menos) se siente, más pobre/vulnerable, igual de pobre/vulnerable o menos pobre/vulnerable?
4. ¿Califique qué tan satisfecho está con el tipo y cantidad de ayuda económica que ha recibido?
5. ¿Si pudiera calificar de 1 a 5 su esfuerzo individual o de su familia respecto a la ayuda recibida, para superar su condición de víctima?
6. Si la política lo vinculara a un esquema de aporte social como forma de retribución de la inversión realizada, ¿usted estaría de acuerdo? Y si eso ayudara a financiar la política para más víctimas del país u otros tipos de grupos poblacionales necesitados, ¿tendría la misma opinión?

¹⁶ Por confidencialidad y seguridad de los entrevistados, no se recabaron datos de identificación personal y se dejó a consideración de la víctima dar información sobre rango etario y región de origen.

En cuanto al **Focus Group**, las preguntas orientadoras tuvieron foco en los siguientes aspectos, clave para cualificar y dar mayor nivel de detalle al ejercicio cuantitativo de las encuestas:

1. ¿Qué aspectos son los que más le critica a la política de víctimas en su formulación en relación con lo que le ofrece a las víctimas?
2. ¿Qué sugerencias tendría para que la política fuera más justa entre el grupo de víctimas entre sí y entre las víctimas y el resto de la población?
- 3 ¿Cuáles actividades y aportes cree, que desde la esfera de sus posibilidades, habilidades y fortalezas, estaría dispuesta a realizar como víctima, para concretar un aporte individual suyo a la sociedad?

Los resultados de la tabulación de los datos de los dos instrumentos desarrollados, se analizan a continuación:

Desarrollo línea argumentativa No 1

En cuanto al primer punto sobre ¿Cree usted que desde el 2011 a la fecha, sus condiciones reales individuales y de su núcleo familiar han mejorado de manera real? ¿Cómo la valoraría? el resultado es el siguiente:

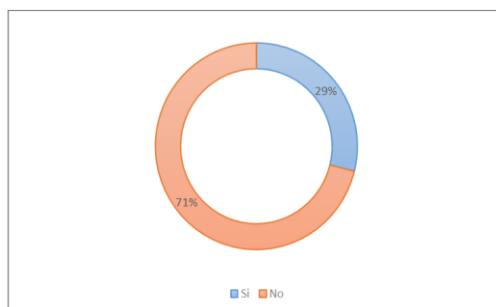
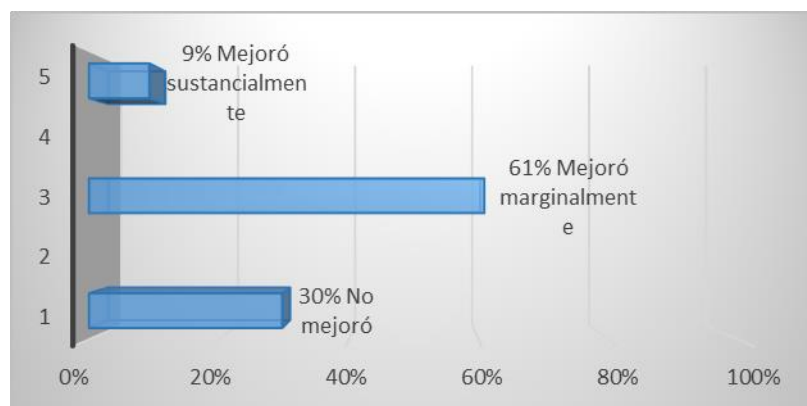


Figura 3 Condiciones reales de mejora en víctimas entrevistadas.

Fuente: Tabulación encuestas

Con este resultado, las consideraciones mayoritarias de las víctimas entrevistadas están en torno a que sí han percibido una mejora tras la vinculación a las políticas del Gobierno, con el 71% de los entrevistados a favor de esta afirmación. Sin embargo, el 29% restante llama la atención porque es una cifra significativamente alta contrastada con el esfuerzo realizado en inversión e institucionalidad del Gobierno en la materia. Ahora bien, para efectos de la investigación resulta importante cuantificar dicha percepción en una escala numérica, a fin de determinar hasta dónde se puede valorar la magnitud de esta mejora. Así, ante la pregunta Califique de cero a cinco, siendo cero la peor calificación, en cuánto valora el nivel de mejoramiento de la condición individual o de su grupo familiar, el resultado final, es como sigue.



Gráfica 3 Valoración nivel de mejora por las víctimas

Fuente: Tabulación encuestas.

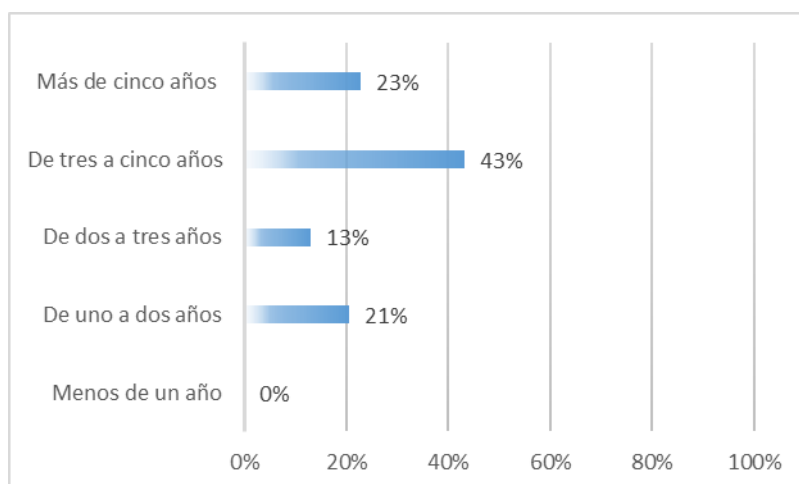
En este caso, se agruparon las calificaciones en tres segmentos, cuyos resultados se interpretan así: el 30% considera que no hubo mejora tras la asistencia (calificaciones 0 y 1), el 61% (calificaciones de 2 a 3) lo valoran como una mejora marginal y sólo el 9% considera

que mejoró sustancialmente (calificaciones de 4 a 5). Estas valoraciones dan cuenta que un 91% finalmente no tiene una percepción suficientemente fuerte sobre la utilidad y esfuerzo institucional del Estado para entregar este tipo de beneficios. Lo anterior es una consideración de percepción, que no se configura en un juicio de valor hacia las políticas.

Este parámetro orienta la línea de análisis, pues hace reflexionar sobre hasta dónde deben crecer de manera exponencial las ayudas para lograr niveles de satisfacción deseable y tangible, ante todo bajo los argumentos ya expuestos de limitaciones de recursos y crecimiento de la población objeto de medidas de asistencia y reparación.

En este contexto, empieza a emerger el concepto que se espera desarrollar en el último capítulo en cuanto a la necesidad de tener algunos parámetros de reciprocidad social, a nivel de contrapartidas de esfuerzo individual, que permitan llevar a la política a un escenario que tome distancia del enfoque puramente asistencial, permitiendo configurar al receptor de las ayudas en copartícipe y coadyuvante de su propio proceso de crecimiento y por esta vía, de la sociedad en su conjunto.

Ahora bien, el tercer elemento a analizar tiene que ver con la forma como la dinámica de asistencia y reparación le indica a la víctima en qué tiempo puede tener una salida real aportada por el Estado para dejar las condiciones que le generaron los hechos victimizantes. En esta línea del cuestionamiento sobre cuánto tiempo cree que tomará la política para sentirse plenamente reparado y en condiciones de desenvolverse e integrarse económica y socialmente, surgen los siguientes elementos para la discusión:



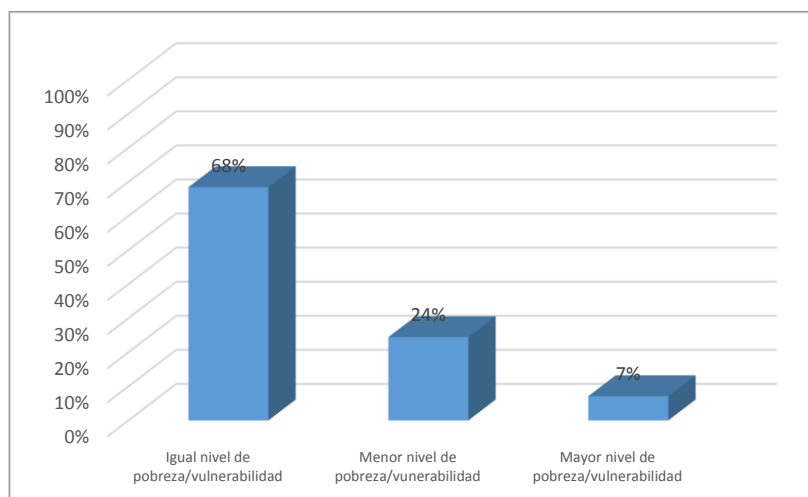
Gráfica 4 Tiempo estimado para superar condiciones derivadas de la condición de víctima.

Fuente: Tabulación de encuestas.

Al respecto, el resultado corresponde de hecho a la naturaleza y características de la política si se tienen en cuenta la magnitud y el nivel de lesión de condiciones sociales, emocionales, patrimoniales de que han sido objeto las víctimas. En este sentido, los resultados marcan una tendencia negativa, desde la visión de los beneficiarios de las políticas.

Así las cosas, al ritmo de la política y sus medidas, el 66% estima que tomaría más de tres años (sumando los dos rangos de tiempo), mientras que 34% considera que tomaría menos de tres años. Esta presión respecto a la política es clara, pues indica que la ruta de reparación y los esfuerzos del Gobierno se despejan en ciclos temporales de larga duración, lo cual supone la coexistencia en simultáneo de un gran número de víctimas, expectantes de las medidas de asistencia y reparación del Gobierno ante recursos que, aunque enormes, resultan limitados de frente a la naturaleza de la oferta de asistencia y reparación, como se pudo observar en las cifras de la primera parte del documento.

Para esta altura del análisis, se hace necesario un contraste entre el pronunciamiento de la pregunta inicial en cuanto a si han mejorado sus condiciones individuales o de su grupo familiar *versus* una valoración específica de qué tan lejos se siente de una línea de pobreza/vulnerabilidad tras las medidas. En este caso, al cuestionamiento sobre si *respecto a* su condición económica, tras recibir las ayudas estos tres años (o menos) se siente, más pobre/vulnerable, igual de pobre/vulnerable o menos pobre/vulnerable, las respuestas de las víctimas presentaron el siguiente comportamiento:



Gráfica 5 Nivel de superación de condición de vulnerabilidad.

Fuente: Tabulación encuestas.

El balance con esta respuesta es aleccionador y está en línea respecto a la calificación otorgada en la pregunta 1. El 68% de las víctimas encuestadas consideran que sus condiciones estructurales de pobreza o vulnerabilidad siguen siendo las mismas, el 24% que son mayores dichos niveles y solo el 7% manifiesta tener algún nivel de mejoría de su condición de pobreza/vulnerabilidad.

El cuestionamiento obligado a esta altura es hasta qué punto las inversiones bajo el esquema de la política, terminarán siendo suficientes para solventar necesidades de las víctimas que permitan hablar de un impacto estructural en su condición de pobreza. O si por el contrario, se trata de inversiones que son tan solo paliativos a una condición crítica y estructural de pobreza, que no darán como resultado un efecto real de transición hacia un mejoramiento en las condiciones individuales, emocionales, económicas y patrimoniales que resulten sostenibles y posibles de asegurar para una población de esta magnitud.

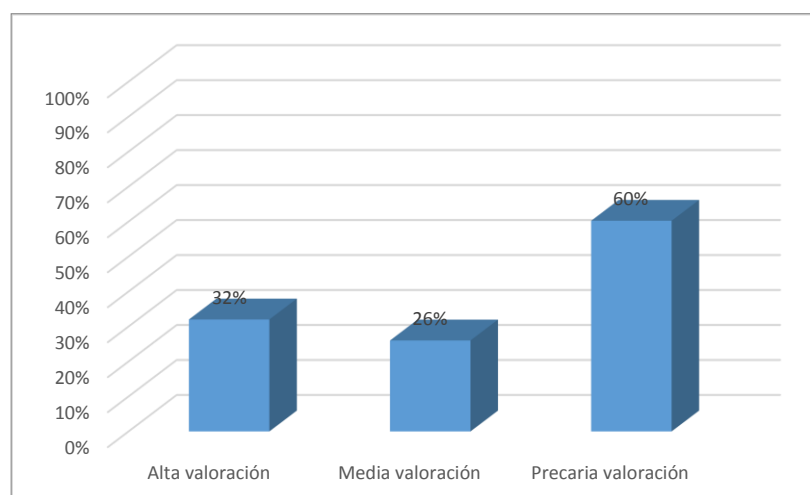
Todo lo anterior es, además, importante analizarlo a la luz de la tendencia creciente de la población víctima, pues solo un grupo de los ciudadanos inscritos en el Registro Único de Víctimas y, por ende, beneficiarios de la política, como ya se indicó en capítulo anterior (cerca de 500.000 según cifras oficiales). Si es así... ¿cuál podría ser el futuro de las medidas ante un panorama de crecimiento de la línea de base de víctimas?, ¿reducir el beneficio?, ¿limitar el alcance?, ¿reestructurar la visión de las medidas? En artículo de la Directora de la Unidad de Atención y Reparación a Víctimas publicado en El Tiempo del 29 de agosto de 2015, tres frases son altamente ejemplarizantes de este debate al mencionar:

Como indica la Comisión de Seguimiento de los organismos de control, el esfuerzo institucional y fiscal de este Gobierno no tiene antecedentes, pero es insuficiente... En un inicio, la indemnización no estaba contemplada para las víctimas de desplazamiento forzado. En el 2013, la Corte Constitucional definió que ellas también deberían

recibirla, lo que supone un esfuerzo presupuestal más significativo que el previsto inicialmente¹⁸.

Para entender esta frase es importante demarcar que esta decisión supuso la ampliación de línea de base de 4 millones a 7 millones de víctimas (42% de incremento de beneficiarios) con ajustes de 13% en los recursos apropiados originalmente. En esta reflexión, la posición de la Directora es: “Hay dos aspectos claves: seguir cambiando del asistencialismo a una respuesta que permita la estabilización social y económica de los hogares desplazados; y dar condiciones de no más victimización a través de un acuerdo para terminar el conflicto”.

Dando continuidad al análisis, el siguiente resultado busca establecer hasta qué punto la víctima da valor y relevancia a las ayudas monetarias recibidas por el Gobierno, en orden a establecer si estos montos a escala de una víctima, se configuran en un valor que le genera satisfacción desde el punto de vista de su magnitud



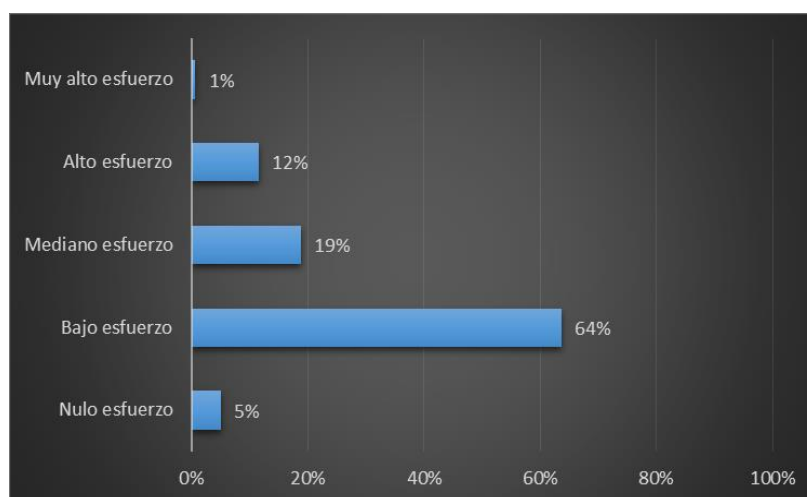
Gráfica 6 Satisfacción con las ayudas/asistencia recibidas.

¹⁷ De acuerdo con el reporte de la Directora, son medio millón de víctimas reparadas; 125.000 con apoyo psicosocial individual o grupalmente; 80.000 hogares acompañados en su retorno o reubicación y 50.000 viviendas para personas desplazadas, se han constituido cerca de 30.000 encargos fiduciarios para menores de 18 años, ente algunos de los logros monetizables de la política.

Fuente: Tabulación encuestas.

Al respecto, el pronunciamiento de las víctimas encuestadas frente a calificar qué tan alta es su satisfacción con el tipo y cantidad de ayuda económica que ha recibido, es diciente, en tanto que el 60% de las mismas consideran que es nula (4%) o precaria (56%) dicha asistencia o ayuda monetaria, mientras que el 26% la califica como de rango medio y solo un 14% como de alta (6%) o muy alta satisfacción (8%).

El análisis desde el punto de vista de la investigación, se dirige entonces en su siguiente capa de exploración, a la determinación de hasta qué punto todos los juicios anteriores acerca de la política del Estado en materia de víctimas, se pueden valorar en el marco de un criterio de corresponsabilidad y autogestión de su propio desarrollo para la reparación. Así ante la solicitud de calificar su esfuerzo (individual o de su familia) respecto a la ayuda recibida, para superar su condición de víctima, el resultado es como sigue.



Gráfica 7 Nivel de esfuerzo de las víctimas en la política de asistencia y reparación

Fuente: Tabulación encuestas

Al indagar hasta qué punto el individuo se ha esforzado por aportar a las soluciones de sus condiciones de pobreza/vulnerabilidad, el 69% reúne el segmento mayoritario, al recoger las

opiniones de nulo (5%) y bajo esfuerzo (64%), mientras que el 19% estimó un esfuerzo medio y solo 13% lo correspondiente a las mayores categorías alto (12%) y muy alto esfuerzo (1%). Esto significa que poco más de 2/3 partes de los beneficiarios consideran que han tenido una actitud pasiva respecto al papel que pueden cumplir dentro de su propio proceso de reparación.

Tras la aplicación de la encuesta y el análisis de los resultados, se pueden concluir tres ideas principales:

- a. En primer término, que las medidas asistenciales derivadas de la política de víctimas - desde una perspectiva amplia- reportan una tendencia a ser subvaloradas por los beneficiarios. En un tema como el que nos ocupa, la dimensión del problema, la complejidad de la política y la magnitud de la población-objetivo hace que, pese al esfuerzo de Gobierno, el recurso focalizado no resulte suficientemente relevante para la víctima beneficiaria.
- b. En segundo término, se concluye que, tras los esfuerzos, la tendencia de la política en el segmento encuestado, no demuestra en este grupo una evidencia (estimada a partir de su propia valoración) acerca de un mejoramiento ostensible en las condiciones individuales económicas y de desarrollo social de las víctimas. En general, el andamiaje del Gobierno y la magnitud no despreciable de recursos en la próxima década, han sido valoradas como de bajo impacto directo en sus condiciones de pobreza/vulnerabilidad.
- c. Por último, se llama la atención en cuanto a que se evidencia un contexto complejo que no plantea un panorama de sostenibilidad de los esfuerzos fiscales, tanto por

dificultades para generar coberturas crecientes como por la limitación de recursos ante tales condiciones de expansión de la población-objetivo.

Desarrollo línea argumentativa No 2

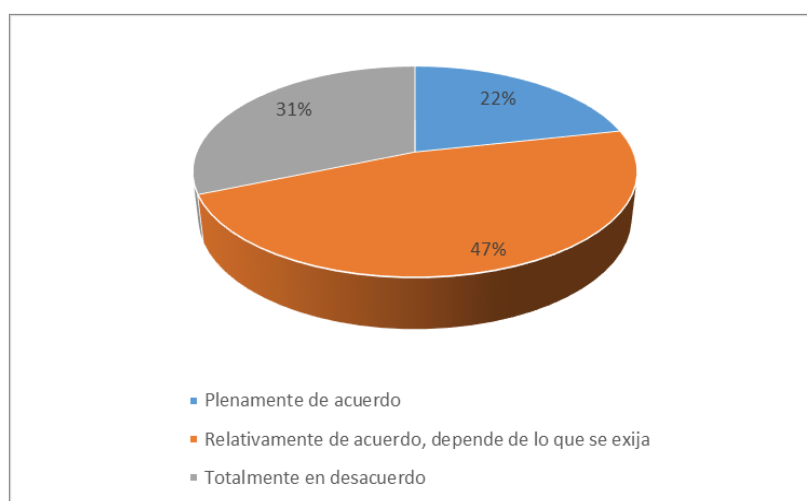
En esta línea, surge como elemento demostrativo para la parte final de este capítulo, la posible incidencia que pueda tener la introducción de un criterio de ***reciprocidad social***, de manera tal que se logre ligar a la formulación y ejecución de políticas asistenciales, elementos de valoración y reconocimiento a esfuerzos concretos de las víctimas.

A su vez, que esto se constituya en condiciones para un retorno de la inversión pública, a partir de esfuerzos individuales concretos y cuantificables que -una vez agregados- representarían un aporte de contrapartida no monetaria al esfuerzo de Estado y de los contribuyentes en la financiación de la política, en capacidad de revertirse como nueva inversión social.

Así, para contrastar los hallazgos anteriores contra el eje del presente artículo, la última parte de la encuesta estuvo orientada a la determinar hasta qué punto la víctima y su núcleo familiar están dispuestos a generar esquemas de contrapartida al esfuerzo del Estado para desarrollar/financiar los diferentes componentes de asistencia y reparación.

Para matizar este interrogante, se planteó su abordaje desde dos perspectivas, i) en una primera instancia indagando hasta qué punto estarían dispuestos a aportar/generar contrapartidas no monetarias y posteriormente, ii) adicionando a este cuestionamiento, si cambiarían la decisión al considerar que sus aportes podrían contribuir a mayor cobertura a la política a más víctimas o a otro tipo de poblaciones vulnerables.

En este aspecto, los hallazgos fueron interesantes. Desde la primera perspectiva, planteada como si la política lo vinculara a un esquema de aporte social como forma de retribución de la inversión realizada, ¿usted estaría de acuerdo?, el 47% condicionó la decisión a la naturaleza de los aportes y el 31% manifestó total desacuerdo. Una tendencia minoritaria 22% manifestó estar plenamente de acuerdo con la necesidad de incorporar este tipo de criterios, sin condicionalidad alguna.

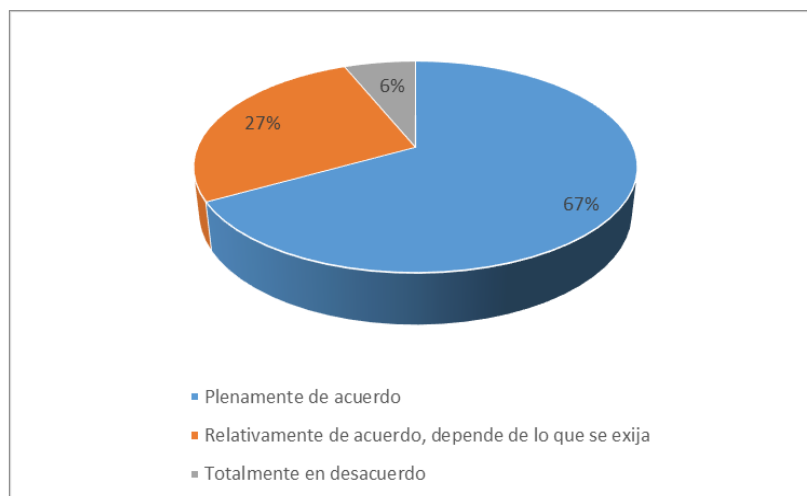


Gráfica 8 Valoración de condicionalidad de las ayudas por víctimas

Fuente: tabulación encuestas.

Esta tendencia general demuestra que solo un grupo minoritario (22%) lo percibe como un tema de justicia y equidad al interior de la política, al tomar una posición favorable, sin condicionalidad de ningún tipo. El hecho de que el 78% manifieste que dependerá de la naturaleza del aporte estar de acuerdo o no, indica de alguna manera el aspecto cultural de resistencia a este tipo de medidas en pro de beneficios colectivos en complemento a beneficios individuales.

Sin embargo, al incorporar el criterio de beneficio para nuevas víctimas u otras poblaciones vulnerables, la posición de las víctimas cambia sustancialmente hacia una tendencia más favorable.



Gráfica 9 Valoración de la condicionalidad de las ayudas en función de criterios de retribución social por las víctimas.

Fuente: Tabulación encuestas.

A la pregunta de *si su propio esfuerzo ayudara a financiar la política para más víctimas del país u otros tipos de grupos poblacionales necesitados, cambiaría su respuesta*, la posición de plena favorabilidad a la pregunta triplicó su respuesta a favor (pasó de 22% a 67%), mientras que las posiciones restantes perdieron importancia dentro de la preferencia de respuestas de las víctimas.

En este sentido, la variación de la tendencia de las respuestas indica que, al ligar a la toma de decisiones de la individualidad del beneficiario, potenciales ayudas a personas que se encuentren en su misma condición, los encuestados reportaron un sentimiento de mayor de

solidaridad. Así, la respuesta que asume el mayor número de preferencias pasa a ser la de pleno acuerdo con la incorporación de este tipo de políticas.

Cruzada una y otra información sobre esta línea de análisis, queda claro que si bien no existe cultura en la sociedad en general y en la población vulnerable en particular, sobre un principio de esfuerzo y empoderamiento personal para jalonar la transformación propia y de la sociedad en su conjunto en términos de bienestar, una vez se plantea este punto con las debidas consideraciones de solidaridad, la población beneficiaria no descarta escenarios alternos de coparticipación y retribución de la inversión.

Ello permite dar paso a políticas sociales más precautelativas en términos de asignación y permanencia de los beneficios de las mismas hacia los receptores, en directa correspondencia con un relativo esfuerzo en el marco de sus propias posibilidades. Será así, virtud del diseño de las políticas futuras establecer esquemas que creen condiciones de equidad y confianza, bajo un modelo que más allá de imponer, se formule desde una perspectiva de estímulo/incentivo.

Ahora bien, con un mayor nivel cualitativo gracias a las respuestas a las preguntas planteadas para el Focus Group¹⁹, a continuación se realiza una relatoría del ejercicio. La información que a continuación se presenta se debe tomar como un punto de referencia sobre las percepciones y formas de entendimiento de los principales planteamientos del presente artículo, sin tener pretensiones de validez estadística ni salida cuantitativa de la misma, más se trata de una forma de capturar información específica de la fuente (víctimas) sobre los elementos que analiza y propone el presente artículo.

¹⁹ El Focus Group se realizó a un grupo de 12 víctimas en el mes de abril de 2016, en diferentes condiciones de vulnerabilidad, reunidos tras el acceso a servicios en un Centro Dignificar de Bogotá.

Tabla 9
Resultados cualitativos arrojados por Focus Group a Víctimas

1. ¿Qué aspectos son los que más le critica a la política de víctimas en su formulación en relación con lo que le ofrece a las víctimas?	2. ¿Qué sugerencias tendría para que la política fuera más justa entre el grupo de víctimas entre sí y entre las víctimas y el resto de la población?	3 ¿Cuáles actividades y aportes creen, que desde la esfera de sus posibilidades, habilidades y fortalezas, estaría dispuesta a realizar como víctima, para concretar un aporte individual suyo a la sociedad?
Que nos siguen revictimizando	Que la información se cruce, hay mucho mentiroso recibiendo beneficios y muchas víctimas sin atención	Trabajar en producción de alimentos
Que no consideran nuestro estado emocional	Que nos cuidemos entre todos para no dejar que alguien que no lo merece reciba la ayuda que de por sí es poquita	Tener granjas urbanas y ojalá rurales para producir
Que no entienden que nosotros no buscamos ser víctimas, no nos gusta serlo y preferimos volver a la normalidad	Que me dejen de tratar como inútil, si yo puedo volver a producir y tener los medios por mí mismo, eso me hace más feliz que venir a hacer fila por horas y días para recibir una ayuda que al final solo alcanza para el arriendo de un mes	Ayudar en la mejora de nuestros barrios, por qué condenarnos a vivir en la mugre y el abandono
Que cree que vivimos de limosnas	Que le demos las oportunidades a los más jóvenes, son ellos quienes tienen la salud y los sueños para ser mejores personas. A nosotros ya nos tocó vivir lo peor y morir con ello	Enseñar a leer y escribir a aquellos de nosotros que no saben
Que no entiende que para nosotros es humillante rogar para una ayuda que al final es insignificante, creen que eso resuelve todo el daño causado.	Que nos organicemos y podamos ser un grupo de personas de bien que cuidemos lo nuestro y nos superemos. Donde nos tenemos que ubicar se ha vuelto un lugar inseguro, la gente quiere vivir de lo fácil, nos robamos entre nosotros, no hay confianza ya ni de llegar tarde por temor a nuestros	Ayudar en labores urbanas si nos invitan podemos arreglar jardines mejorar fachadas, podar árboles, nosotros sabemos de campo y allá sabemos de todos los oficios

	propios vecinos. No podemos pretender seguir en miseria por siempre, solo nos traerá más miseria.	
Que las entidades no se ponen de acuerdo sobre lo que queremos	Quién le dijo que no quiero un Estado que me alimente y del que dependa toda la vida, para mí no es nada bueno venir aquí a rogar una ayuda que al final no me alcanza para nada, yo quiero un Estado que primero me garantice la verdad de lo que pasó y luego, que entienda que para repararme de mi condición de vida necesito volver a ser útil, volver a producir	
Que todo es difícil, hay que rogar para tenerlo y nos tratan como lo peor de la sociedad	Que nos digamos la verdad, porque hay muchos que no necesitan la ayuda, pero ahí están, son los primeros en la fila, mientras tanto los demás debemos ocuparnos de tener para sobrevivir en el día y venir a recibir lo del Estado en los ratos que nos da sobrevivir.	Apoyar en los comedores comunitarios
Que lo que más extrañamos es volver a nuestra vida cotidiana, a producir, a vivir tranquilos, a estar juntos como familia.	Necesitamos recuperar la confianza en nosotros, todavía tenemos miedo, todavía hay temores de nunca volver a ser los mismos, Si todo vuelve a ser normal, empezaremos a sentir que estamos reparando las heridas.	Apoyarnos en el cuidado de nuestros menores
Que todo es tan enredado que pareciera que está hecho para confundirnos y robar	Tengo 79 años, y soy feliz porque nadie nos da trabajo a esta edad, pero finalmente el único grupo económico que le da ayuda es el chance, me admitieron me dieron mi aparatito y salgo a trabajar por ratos. No saben lo feliz que fui cuando recibí mi	Asistir a formación para aprender a trabajar en la ciudad

	primera comisión de 86.000.	
Que no es justa, hay muchas personas que engañan y se hacen pasar como víctimas y tienen carros, negocios, tiendas y siguen recibiendo la ayuda, mientras tanto yo tengo cuatro años rogando para que me den la primera ayuda y no me llega.		Cuidar y vigilar calles, parques, zonas concurridas
Que nos sigan llamando víctima, queremos justo salir de ahí. Somos personas con sentimientos, con sueños y con aspiraciones.		Orientar el tráfico de la ciudad
		Reforestar los cerros que se han quemado
		Ayudar en programas de riberas de los ríos
		Asistir a población en indigencia, al final están peor que nosotros y podemos ayudarles en labores de cuidado y alimentación.

Fuente: Focus Group Víctimas realizado en abril de 2016

Capítulo IV

Reciprocidad en las políticas asistenciales: un paso en la dirección correcta

Todo lo expuesto hasta esta altura del artículo fundamenta la afirmación que, ante políticas de naturaleza asistencialista, la visión de no reciprocidad puede alimentar un contexto de insostenibilidad a largo plazo. Adicionalmente, puede ser un elemento disuasivo de mejora al crear una condición de confort de los individuos ante los beneficios recibidos, que a la postre realimente conducta estática en la población.

Como se pudo establecer a partir de la línea demostrativa No 1 del capítulo anterior, la percepción de beneficio es muy baja respecto al esfuerzo institucional y fiscal del Estado, probablemente esta valoración cambiaría sustancialmente si la población analizada siente que ha generado aportes correspondientes en mayor o menor medida, a los beneficios recibidos.

En visión contraria, un ciclo expansivo de políticas sociales bajo el modelo tradicional, puede derivar en riesgos en lo económico y social. Económico por el costo de la política que no es despreciable y que genera altas presiones fiscales. Social porque, tal y como se argumenta en este capítulo final, da pie a la vulneración de un principio de equidad entre iguales.

Si bien el principio de igualdad material busca dar acceso a las personas en condición de mayor desigualdad a bienes y servicios, una forma distinta que se propone a partir del presente artículo, es revisar si población perteneciente a niveles intermedios de vulnerabilidad/pobreza, pero no por ello menos críticas, son los sacrificados en el modelo de intervención pública para dar acceso a oportunidades, sea de bienes, servicios o medios de supervivencia.

El punto de análisis en este sentido es simple: ¿Ante relativa igualdad en falta de oportunidades y carencia de necesidades insatisfechas, debería tener prelación quién más o menos voluntad tiene de ser copartícipe del mejoramiento de sus condiciones? ¿Deberá primar la proclamación formal de vulnerabilidad a la hora de dar acceso a oportunidades en condiciones restrictivas, o en un concepto más amplio, es este elemento conjugado con consideraciones de reciprocidad?

De ahí que este último aparte del artículo se centre en el efecto demostrativo de cómo puede llegar a aplicarse un criterio de compensación y contrapartida del beneficiario, respecto a las políticas y beneficios económicos derivados de las políticas asistenciales y, en segundo lugar, si esto se puede constituir en un factor de equilibrio para salvaguardar el principio de igualdad material expuesto en la primera parte de este texto.

Se insiste que lo que se expondrá no tiene pretensiones de intervenir estructuralmente la política de víctimas, ni negar su pertinencia, ni que por la incorporación de lo propuesto se pueda deducir de manera directa que la política de víctimas resuelve sus problemas de insolvencia para la magnitud del reto de reparación.

Pero sí crea un contexto social de mayor justicia y equidad, al retribuir en una mínima proporción, para el beneficio general, el esfuerzo institucional, fiscal y social que supone la financiación de la política. Recordemos que, bajo el marco teórico expuesto, esto no es otra cosa que creación de capital social.

A su vez, la reflexión no apunta a cuestionar la pertinencia de la actuación del Estado ante una población que ha sufrido el conflicto en toda su expresión y sobre la cual hay una pesada deuda social. Pero sí a que desde este espacio académico pueda pensarse en una perspectiva de

innovación que, sin sacrificar ese loable objetivo, recoja mayores elementos de equidad entre iguales.

Para lo anterior, se realizará un análisis de la capacidad de la población beneficiaria de la política de víctimas para generar aportes de contrapartida a los beneficios obtenidos e intentar tratar de dar un orden de magnitud de cuánto podría representar esa ayuda en términos de reinversión social. Por último, culminará el análisis en los primeros trazos de un esquema que aporte a la futura construcción de un *índice de reciprocidad social*.

4.1 Magnitud de las inversiones individuales de la política asistencial a víctimas

En este aparte se pretende demostrar la naturaleza marginal que tiene la inversión de estas políticas respecto a la magnitud y complejidad de las medidas. Si bien se está hablando de una apropiación de 54,9 billones de pesos para 10 años, ante la dimensión de la población - reiterado en otros apartes- que será creciente en el tiempo, la inversión termina siendo residual y en algún sentido, paliativa más que generadora de cambios estructurales.

En efecto, distribuir este presupuesto entre más de 7 millones de víctimas bajo un ejercicio simple de promedio, haciendo abstracción de la complejidad y alcance de los casos individuales, demuestra que a cada víctima hoy formalmente registrada y sujeto de asistencia/reparación, le correspondería una inversión para el período de \$8.879.034 en la totalidad de los 10 años de ejecución de la política. Sin embargo, se propone deducir los rubros de presupuesto que no llegan de manera directa como asistencia/reparación.

Así, se procede a descontar las inversiones derivadas de institucionalidad y medidas/rubros que no suponen en asistencias directas, el monto cambia significativamente. Esto se deduce del siguiente cálculo: De los 54,9 billones de pesos apropiados por el CONPES 3712, se

deben descontar al menos los rubros asociados a identificación (65 mil millones), operación de los centros regionales (272 mil millones), garantías de no repetición (1.476 mil millones), enfoque diferencial (22 mil millones), costos de operación institucional de la Unidad (1.833 mil millones) y otros costos (423 mil millones). Estos rubros restan al valor total del presupuesto, dejando del cálculo de inversión directa de la política hacia medidas asistenciales de beneficio directo un total de 4,0 billones/año promedio, esto es, 40 billones para el decenio.

Así las cosas, la cifra se muestra decreciente aún más, mostrando una potencial inversión promedio per cápita para la política en 10 años de \$6.469.241 asumiendo una cobertura de toda la población víctima hoy registrada oficialmente en el Registro Único de Víctimas y sujeto de atención/reparación, esto es, ya está reconocida como víctima y tiene en consecuencia, derecho a recibir las medidas de asistencia y reparación que le corresponden de acuerdo a la naturaleza del hecho victimizante²⁰.

Ahora bien, la pregunta que subyace a este análisis es si las inversiones en este nivel, en la perspectiva de una política formulada y costeadas a 10 años, permite intuir que realmente se podrá lograr una reparación efectiva y la creación de unas condiciones concretas de intervención de los elementos estructurales de la pobreza / marginalidad / vulnerabilidad de cada víctima.

¹⁸La exigibilidad de los beneficios una vez se integra formalmente a la víctima en el Registro, es mandatoria y deriva en riesgos institucionales, Gobierno y de la misma política pública en caso de incumplimiento. En publicación de la Revista *Semana* web del 3 de septiembre de 2015 se indica el riesgo de cárcel y multa a la Directora de la Unidad, por incumplimiento en la entrega de una ayuda económica a una víctima, por valor de una indemnización de \$2.140.000.00. Ver <http://www.semana.com/nacion/articulo/paula-gaviria-tendria-que-pagar-tres-dias-de-carcel/441038-3>

Dicho de manera más práctica, el cuestionamiento apunta a si es factible que poco más de 6 millones de inversión transformen las condiciones de una víctima. Y complementariamente, si tal esfuerzo fiscal tiene garantizado el efecto e impacto deseados en la población beneficiaria.

Vale decir que este monto, de acuerdo a la estructura del presupuesto asignado a la política, supone la financiación de medidas tales como asistencia judicial, educación, salud, atención humanitaria, ayuda humanitaria, alimentación asistencia humanitaria de transición, ayuda humanitaria de transición, alojamientos, retornos y reubicaciones, restitución de tierras, indemnizaciones monetarias directas, indemnizaciones de vivienda, empleo y generación de ingresos, créditos, medidas de satisfacción y reparaciones colectivas.

Un análisis paralelo se realiza a partir del reporte generado por el Gobierno Nacional a propósito del informe al Congreso en el período 2014-2015. Sobre la base de este análisis, se revisó el componente de inversión, el tipo de beneficiarios, el tipo de asistencia, el costo total unitario de acuerdo al tipo de asistencia, el período estimado para el gasto, la base de cálculo y la fuente, permite encontrar nuevas cifras de interés.

Al recoger la información detallada según reporte del Gobierno exclusiva de las medidas de impacto directo en los núcleos familiares de víctimas y procesarla en esta línea de análisis, da como resultado lo siguiente:

Sin pretender hacer un análisis exhaustivo del contenido y costo detallado de las políticas, la información disponible arroja como conclusión que para los tres años objeto de la proyección en el marco del cuatrienio de Gobierno, se espera una inversión promedio por persona de \$8.207.290, una vez los cálculos a nivel de familia se dividen sobre la estimación del Gobierno sobre la conformación de cada unidad familiar, correspondiente a 3,9 individuos

por familia. Vale decir que esta métrica de número de miembros de cada núcleo familiar es acogida formalmente por la UARIV como parámetro estadístico de sus proyecciones de política, que a su vez es retomado de los cálculos DANE de conformación promedio de familias en el país²¹. A esta conformación-tipo, se debe descontar el miembro de familia que se asume como víctima fatal del conflicto, por lo que en adelante se trabajará con el dato de 3 miembros/promedio de cada núcleo familiar. Esta consideración da como resultado que al menos son beneficiarias de la política 618.000 hogares.

¿Pueden generarse acciones transformadoras de manera individual por persona o colectiva por familia a partir de una inversión de este orden de magnitud de 8 millones por miembro familiar? Esto equivale, bajo un supuesto de distribución simétrica en los 10 años, de 3,5 salarios mínimos (del 2016) por familia por año, para inversiones destinadas a temas sociales, que cubre necesidades básicas de salud, educación, ayuda humanitaria, vivienda, empleo, etc.

4.2 El contraste sobre la línea del medio: En la frontera de la vulnerabilidad

Una última línea de argumentación antes de entrar a la parte propositiva del presente artículo es lo que tiene que ver con el criterio de equidad. Esto en cuanto a lo que corresponde a un ciudadano que no pertenece al segmento de población en extrema vulnerabilidad, que por su condición si bien se acerca a dicha línea, no logra tipificar como tal. Y en particular, frente

¹⁹El CONPES 3726 de 2012 realizó el diseño de un universo indicativo de 618.000 hogares víctimas, con un promedio de 3.9 personas por hogar. Al 1 de febrero de 2016 son sujeto de atención y reparación integral 5.548.43139, lo que representa un incremento cercano al 136%, más de 3,2 millones de personas frente al universo estimado para la financiación de esta medida, según VIII informe al Congreso presentado en abril. Se advierte que las cifras son dinámicas, por lo que la evolución de datos de enero de 2016 (fecha de corte del informe) y abril (cifras públicas finales) da cuenta de un incremento de cerca de 500.000 víctimas en este subconjunto de registrados en el RUV. Esto a su vez se refuerza como parámetro dentro del CONPES 3712 de 2011, que establece...” La composición del núcleo familiar en Colombia es de 3,9 miembros para el año 2007, pero si se asume que uno de los miembros ha muerto o desaparecido la cifra promedio se podría aproximar a 3 personas. Ver Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2007). “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Consultado el 25 de noviembre de 2011. En: http://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/ingresos_gastos/Presentacion_resultados_boletín.pdf”

al tema que nos ocupa, supone que a este individuo le aplican criterios de selección adversa, al no poder demostrar que cumple alguno de los criterios para acceder a programas asistenciales de este tipo.

Para nuestro efecto demostrativo, y con el propósito académico del presente artículo, se asume que este individuo -a diferencia del anterior- realiza extremos esfuerzos individuales para superar sus condiciones de pobreza y encontrar caminos para su inserción a una actividad productiva o a un medio de subsistencia sostenible que cubra sus mínimas necesidades básicas.

Probablemente se trate de individuos que emprenden actividades de capacitación laboral, procuran iniciar pequeños emprendimientos, buscan múltiples canales de acceso a los diferentes programas de apoyo del Gobierno, capitales, crédito, etc., pese a lo cual, no logran ser beneficiarios.

Una forma más clara de verlo esquemáticamente puede ser a través del siguiente gráfico:

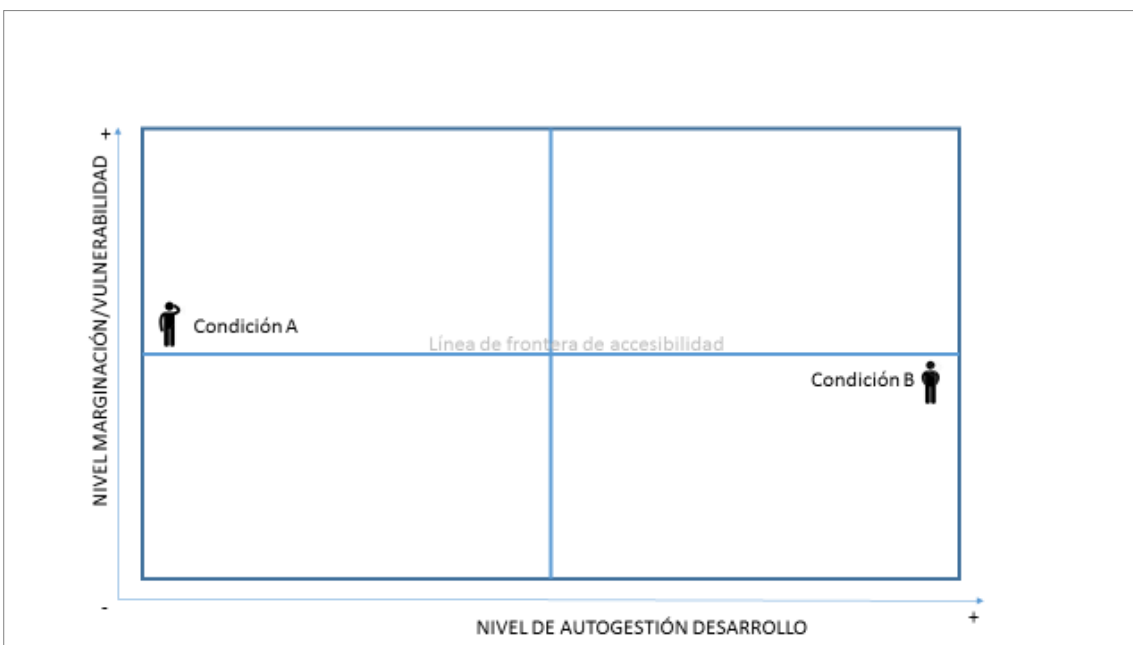


Figura 4 Cuadrante de análisis de condición de marginación/vulnerabilidad.

Fuente: construcción propia.

Bajo la lógica de este esquema, es posible abordar un análisis específico en torno al individuo de *condición A* respecto a un individuo de *condición B*, de acuerdo a su posición relativa frente a una línea de marginación/vulnerabilidad *versus* una línea de autogestión de desarrollo del individuo hacia su propio plan de vida, y por esta vía, el desarrollo económico y social del colectivo de la sociedad.

El punto de discusión para el tema que atañe al presente artículo gira en torno a lo que se delimita en los cuadrantes como la “línea del medio” y que se denominará para efectos del presente artículo como línea de frontera de accesibilidad. Se entenderá como tal aquel punto de decisión de una política asistencial a partir del cual aprueba o denegar el beneficio de acceso a determinada política (por ejemplo, nivel de pobreza, escolaridad, ingreso). Para ejemplificar el modelo, se propone un caso-tipo de dos individuos en condiciones de carencia y acceso a mínimos de programas sociales y de bienestar.

Mientras que para el individuo en *condición A* se entiende que apenas cumple con determinados requisitos de acceso, que lo hacen beneficiario de la política, en el extremo se encuentra el individuo en *condición B*, aquel que, si bien reporta una situación casi semejante en términos de carencias, no alcanza a traspasar la línea de frontera de acceso, por cualquier causal, por ejemplo, el diferencial de ser víctima, el nivel de escolaridad o la ubicación geográfica.

Este individuo queda así marginado de la oportunidad de recibir ayudas, incentivos, beneficios, acceso a programas y apoyo del Gobierno, y, en consecuencia, quedará en su

propia órbita de gestión individual, lograr acceder por vías marginales, a programas de esta naturaleza.

Ahora bien, en la línea de los cuadrantes relativa a nivel de autogestión, se ilustran los extremos en otra perspectiva. El individuo en *condición A* se posiciona en este punto por su incipiente o nulo nivel de preocupación de ser copartícipe de su propio bienestar y desarrollo. Podemos tipificar en este segmento a los individuos que se resisten a salir del espacio de confort que les genera recibir ayudas a cero costo y esfuerzo, y por ende no tienen preocupación por desarrollar alternativas para salir de su condición de beneficiario de políticas asistenciales. Es el típico caso de quien encuentra oportunidad laboral pero no desea afiliarse a seguridad social para no perder determinado subsidio.

En el extremo, se encontrará entonces el individuo en *condición B*, que pese a las condiciones relativas de adversidad que reporta por su posición en “zona gris” de las políticas asistenciales, realiza todo esfuerzo posible por encontrar caminos para su desarrollo. Se trata de individuos que están en permanente búsqueda de empleo, capacitación laboral con sus propios recursos e incluso, activa participación en actividades comunitarias y sociales.

Bajo el ejemplo que nos ocupa, tras el cálculo de la inversión en programa de atención a víctimas del numeral anterior, se concluye que pese a las sutiles diferencias de posición relativa del *individuo A* respecto al *individuo B*, el primero adquiere un nivel de prelación sobre el segundo. De este modo, la inversión de cuatrienio para el cálculo realizado es de cerca de 6,4 millones de pesos, mientras que para el *individuo B* este valor puede llegar a ser cero, si no encuentra los canales para acceder a algún tipo de beneficio o no logra ser considerado elegible por su posición de no traspaso de la línea de frontera.

Así las cosas, se demuestra el desequilibrio de las políticas, al generar a la postre modelos de selección adversa que ponen a un individuo de *condición B* en un nuevo concepto de vulnerabilidad, esto es, alta vulnerabilidad, pero esta vez, a la potencial exclusión de las políticas asistenciales.

De acuerdo al esquema de análisis propuesto ¿Debería un criterio de equidad reconocer el esfuerzo de autogestión y premiar el ímpetu de superación de un individuo en *Condición B*? ¿Podría bajo casos de altos esfuerzos bajar de manera excepcional y previa demostración, la línea de frontera de acceso a los servicios/programas asistenciales del Estado? ¿Debería desincentivar la inercia/inacción del individuo en *Condición A* o premiar el acceso a programas a partir del inicio real de un movimiento en el cuadrante de izquierda a derecha, de manera tal que el acceso goce de criterios de equidad y mérito? ¿Y podría aumentar el nivel de presión (positiva) haciendo más exigente la línea de frontera para aquellos individuos en *Condición A*, que no logran demostrar esfuerzos y retribuciones al esfuerzo público?

La débil distancia demarcada en el gráfico siguiente con la línea roja entre el individuo de *Condición A* respecto al individuo de *Condición B*... ¿no debería plantear la discusión desde el marco conceptual jurídico de la primera parte de este documento, en torno a la igualdad material/real, de condicionalidad relativa de acceso a los programas por población beneficiaria, so pena de perder posición y ventaja competitiva sobre grupos de individuos de *Condición B*, que dentro del presente ejercicio académico reúne mayores atributos desde la perspectiva de impacto de la inversión?

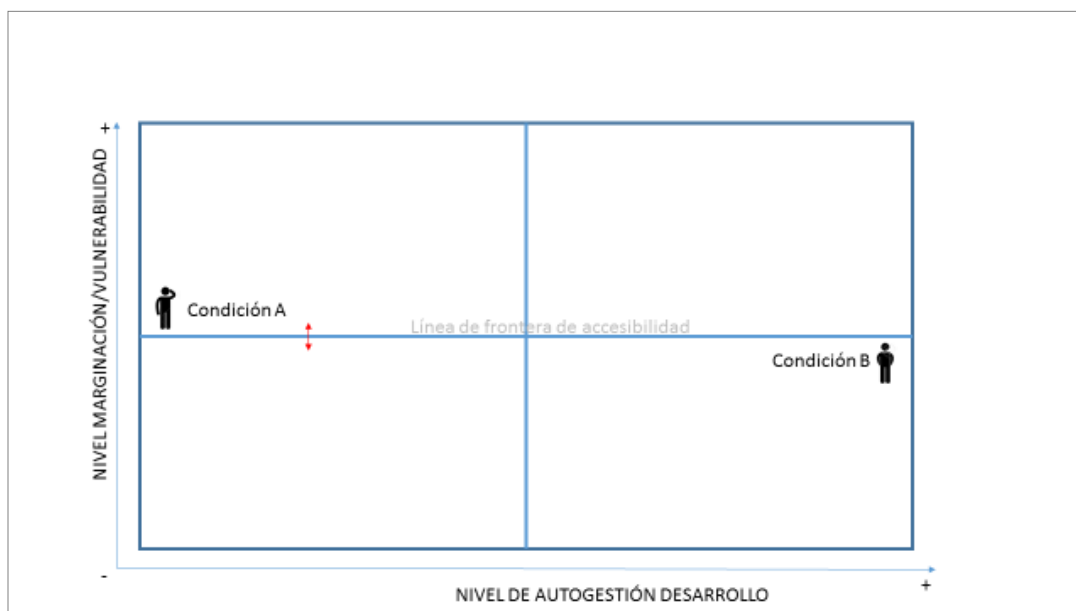


Figura 5 Análisis línea de frontera de marginalidad/vulnerabilidad.

Fuente: Construcción propia.

Esto nos deriva gradualmente hacia el punto central de este artículo en cuanto a establecer si el hecho de incorporar medidas de reciprocidad i) coadyuvaría a lograr que una porción de esta inversión se reintegre a la sociedad para apalancar más inversiones ii) como efecto colateral, reduciría los niveles de dependencia de las víctimas sobre las medidas, al introducirlas -a partir de la forma en que se diseñen las medidas de asistencia y reparación-, en una lógica de autogestión, en procura de reducir los tiempos de la curva de crecimiento individual económico/social y de reparación y iii) se logra cimentar en la sociedad el criterio de construcción de capital social.

4.3 Mutuos esfuerzos para políticas asistenciales sostenibles

Para finalizar el presente análisis, se propone establecer un primer ejercicio de abordaje de la formulación de políticas públicas desde la perspectiva de reciprocidad propuesta. Para ello se establecen dos elementos de análisis: i) capacidad de generar esfuerzos en función de su

propio desarrollo y/o de su núcleo familiar ii) capacidad para generar aportes a través de esfuerzos a manera de contribuciones de contrapartida, en función de la capacidad laboral/intelectual /productiva de cada individuo.

Criterio A: Capacidad para generar esfuerzos en función de su propio desarrollo y/o su núcleo familiar

En este aspecto, se deben considerar y llevar a una métrica de esfuerzo, la actividad que cada núcleo familiar desarrolle para mejorar sus condiciones intrínsecas, de manera que puedan valorarse en términos de aporte a la sociedad en su conjunto. Esfuerzos tales como el control de natalidad, el cumplimiento de compromisos de escolaridad de los hijos, la no vinculación de los mismos a actividades laborales o de explotación, el desarrollo de actividades de capacitación para el trabajo, actividades de emprendimiento, son entre otros, criterios a tener en cuenta bajo esta lógica. Así, cada esfuerzo desarrollado podrá sumar puntos a cada unidad familiar, a partir de los cuales se otorgue una medida específica al mérito para acceso a las políticas.

Criterio B: Capacidad para insertar su potencial de trabajo a la dinámica de construcción de riqueza social

Se deberá considerar en esta línea, la capacidad del sujeto para ser un individuo productivo económica y/o socialmente. Si bien se reconoce que algunos tendrán total incapacidad por su característica específica de edad, condición física o mental, aquellos que gocen de plenas condiciones deberían estar en posibilidad de desarrollar actividades potencialmente reconocidas como contrapartidas a la inversión social.

Este ejercicio podrá considerar diferencias y criterios ecuánimes en función de la condición de cada individuo, preservando el criterio de que individuo sano podrá aportar más e individuos con menores condiciones podrá aportar menos o incluso, ser exonerados de este modelo. A su vez, se considera que cada núcleo familiar, deberá estar en capacidad de concebirse como una unidad productiva en su conjunto, capaz de generar aporte social.

Para dar una dimensión al potencial de este criterio, se procede a continuación a un ejercicio de simulación con base en los datos obtenidos en apartes anteriores del documento, todo ello sobre los datos ya expuestos. Bajo el entendido que el Gobierno estima que cada familia beneficiaria de la política de reparación a las víctimas está conformada por 3 personas vivas, el siguiente cálculo se realizará bajo los siguientes supuestos:

- Cada familia tiene este nivel promedio de conformación familiar.
- Al menos un miembro de cada familia goza de plenas condiciones de salud y productividad para desarrollar actividades que aporten al modelo de reciprocidad social propuesto.
- Se estimará el valor de retorno de la inversión social sobre el número de víctimas registradas a abril de 2016 que son sujeto de asistencia y reparación, esto es, 6.183.105 colombianos.
- El ejercicio parte de establecer al menos un 20% de contrapartida, al esfuerzo del Gobierno en materia de asistencia y reparación. Este valor se toma a título indicativo en pro del ejercicio académico que nos ocupa, pudiendo moverse a porcentajes mayores o menores en función del tipo de política y el nivel de vulnerabilidad de su población beneficiaria.

- Cada familia cuenta en promedio al menos con un miembro en plenas condiciones físicas y mentales y es un adulto. Por ende, sobre este individuo, se estimará al menos la capacidad de generar un equivalente a un salario mínimo mensual, correspondiente a la remuneración mínima de actividades productivas básicas como el sector de construcción, de oficios varios o actividades administrativas menores.

Bajo estos supuestos, el ejercicio determina que existen 2.061.035 núcleos familiares²². De estos, al menos un individuo es una persona activa y sana, en plenas condiciones productivas.

Si para el total de inversión de 54,9 billones en 10 años, se estima la porción anual, se establece una inversión de 5,4 billones promedio por año. Al tratarse de una contrapartida de 20%, se esperaría que 1,08 billones de pesos anuales puedan retornar vía la generación de contrapartidas reales de cada unidad familiar. Si este valor anual se transfiere a la capacidad de trabajo de cada unidad familiar, se obtiene el siguiente resultado:

$1,08 \text{ billones} / 2.061.035 \text{ cabezas de familia (una por núcleo familiar) en condición plena de productividad} = \$524.008$

Lo anterior quiere decir, que, en contraprestación a la inversión del Gobierno en un año, cada familia mínimamente debería considerar el retorno de este esfuerzo fiscal a través de una regla de reciprocidad que conlleve a que al menos genere valor agregado social por monto equivalente a 0,76 salarios mínimos en un año. Expresados en días laborales, correspondiendo el salario mínimo mensual a 20 días hábiles, se esperaría que cada núcleo familiar aporte 15,2

²⁰Producto de dividir el total de víctimas registradas por 3 miembros vivos promedio por familia.

días laborales en 365 días calendario, con 8 horas/laborales por día, para un total de 121,6 horas en el año por familia.

Esto distribuido en 12 meses, supondría 10,13 horas/mes por familia, equivalente a 1,26 días por mes. Todo lo anterior bajo la simultaneidad de lograr la concurrencia de todas las víctimas en un mismo año, es decir, que la actual línea de base de víctimas registrada sea beneficiaria de manera simultánea en un mismo año.

Sin embargo, como esta no es la realidad del proceso, se propone realizar este mismo ejercicio acotado a un año y bajo un universo de víctimas con evidencia de haber sido cubiertas con los programas. En este caso, se recurre a los datos ya expuestos en cuanto a que el total de víctimas abordadas por la política es de 509.472 personas que han sido objeto de PAARI a 2015²³ y se elegirá el año 2015 y su presupuesto como punto de referencia, bajo el entendido que, al ser una vigencia tras dos años de ejecución de la política, se ha estabilizado en términos de demanda y funcionamiento de las medidas de asistencia.

a. Se toma el presupuesto apropiado para la vigencia 2015, de 6.947.000 millones de acuerdo al dato oficial extractado de la Tabla 2.

b. Se asume que, bajo lo establecido en los hallazgos de la encuesta, el 100% de las familias atendidas (509.472) extienden sus beneficios hasta este año, aun habiendo iniciado su calidad de receptor en 2012 (primer año de la política)²⁴.

²¹ Según VIII informe al Congreso por la Unidad de Víctimas publicado en abril de 2016.

²² Recuérdese que la mayoría de los encuestados manifestó que la superación de su condición toma más de tres años.

c. Bajo el cálculo de 3 miembros vivos de cada núcleo familiar, daría como resultado 169.824 familias en capacidad de generar bajo el análisis propuesto, un esquema de retribución a la inversión. En este caso, dada la reducción del factor divisor, se propone reducir la contrapartida a un 5%.

Bajo este entendimiento, el mismo ejercicio del análisis previo, pero con estos datos, arroja como resultado lo siguiente:

Inversión 2015: \$6,947 billones

Contrapartida de retribución esperada (5%): 347,3 mil millones

$\$347,3 \text{ mil millones} / 169.824 \text{ unidades familiares} = \$2.045.058$

Este valor corresponde a 2,96 salarios mínimos equivalente a 59,2 días laborales a absorber por cada unidad familiar. Bajo la misma lógica de una persona por familia en plena condición productiva, la distribución de esta contraparte por familia anual, sería así:

Individuo plena productividad: 59,2 días/año, equivalente a 4,93 días a aportar por mes.

La riqueza social generada por este aporte supondría que este retorno de 347 mil millones de pesos (cerca de 1/3 de billón), estaría como fuente de fortalecimiento de otras políticas asistenciales para el mismo sector poblacional o de otro tipo de población con necesidades de apoyo del Estado.

Tras la revisión anterior, y en pro del efecto demostrativo esperado a partir del planteamiento de este artículo, bajo la última simulación se considera que no hay desproporción alguna en considerar que cada núcleo familiar en su conjunto, pueda aportar 59,2 días de trabajo al año, equivalentes a 473,6 horas/hombre, para cumplir el criterio de

reciprocidad social que da viabilidad a la contrapartida de 5% de la inversión del Estado en su bienestar, bajo esta línea más moderada de simulación.

4.4 Propuesta de operatividad del modelo

Como quiera que estos aportes puedan realizarse de manera continua o discontinua en el año, como una forma de acreditar las condiciones para el acceso a los programas asistenciales en períodos futuros (anuales, semestrales, trimestrales, mensuales, según se defina) existiría plena flexibilidad para que estos aportes puedan realizarse sin mayores perjuicios para el interesado.

Como se observó, en un sencillo esquema de distribución equitativa a lo largo del año, se establecería un aporte mensual de 1,26 días/mes en el escenario más amplio y 4,93 días/mes en el escenario más restrictivo, para cumplir –bajo un criterio de distribución homogénea en el tiempo- con la cuota de contrapartida para mantener los beneficios.

El sentido del ejercicio es que, vía estos aportes, la población beneficiaria pueda generar múltiples y variados mecanismos de aporte social para cumplir con las cuotas asignadas, en directa correspondencia con su capacidad laboral, condiciones particulares y potencialidades individuales según edad, sexo, nivel de escolaridad/formación, estado de salud, etc.

El planteamiento de fondo sobre lo anterior es que las actividades que sean asumidas por esta población para actividades que tienen en la práctica un costo financiado con recursos públicos, pueden generar ahorros de inversión que debidamente regulados, pueden derivar en la financiación de mayor cobertura de los mismos programas sociales o para apalancar

programas sociales que den acceso a este tipo de políticas a población considerada en el escenario de Condición B.²⁵

Cualquier modalidad de aporte, debidamente parametrizadas y definidas en la métrica propuesta, permitirían una vinculación real de las víctimas a procesos que generen réditos sociales por fuera de su visión individual asistencial, con los consecuentes ahorros en términos de gasto público y por esta vía, financiación de nuevos programas/asistencias para otros segmentos de población.

La mirada de la propuesta es lograr que independientemente a la escala de aportes que finalmente se defina para cada individuo, se materialice el principio de reciprocidad más por su valor social que por su valor monetario de la convertibilidad del esfuerzo a pesos. Cada individuo que vía este incentivo genere acciones específicas desde su órbita de influencia para el aporte esperado, es un nuevo aporte al concepto de capital social.

²³Algunas de las actividades de beneficio colectivo que podrían ser ejecutadas dentro de la modalidad propuesta son las siguientes: mantenimiento de andenes y vías, mantenimiento de parques, zonas verdes, limpieza, aseo y recolección de basuras en modalidad social (por ejemplo, en espacios públicos), actividades de apoyo en comedores comunitarios, actividades de apoyo en cuidado de menores, organización de tránsito (apoyo), actividades cívicas y pedagógicas, actividades de apoyo en prestación de servicios a la misma comunidad beneficiaria (por ejemplo, servicios de orientación, información, organización de filas, agilización de servicios en los centros/puntos de atención a las víctimas), mano de obra de construcción de proyectos públicos, mano de obra en ejecución de políticas asistenciales (por ejemplo, aporte en mano de obra para vivienda gratis). Brigadas y actividades de seguridad, civismo, actividades de apoyo en eventos masivos, deportivos y culturales (logística, por ejemplo).

Conclusiones

El presente desarrollo de la investigación permite demostrar en la práctica, el potencial que puede existir a nivel de las políticas públicas asistenciales, si se logran abordar desde una perspectiva constructivista del desarrollo personal de la población vulnerable, donde no solo es relevante el papel del Estado por proveer bienes, servicios, asistencias y oportunidades a esta población, sino el papel que cada individuo que pertenece a ella, puede jugar para lograr superar sus propias condiciones/limitaciones, de manera que se pueda enfrentar a escenarios de mayor desarrollo y prosperidad individual y de su familia.

A partir del análisis específico efectuado a la política de víctimas en Colombia en general y en particular, a la política de asistencia y reparación de las mismas, se pudo evidenciar que ante una población creciente que representa el 15% de los colombianos, respecto a los recursos asignados, la proporción de inversión per cápita es insuficiente para garantizar condiciones reales de superación estructural de la vulnerabilidad/pobreza.

El esquema de comparabilidad realizado sobre la base de la posición relativa de dos individuos en condiciones distintas de vulnerabilidad/pobreza vs. autogestión de su propio desarrollo, llevado a un caso simulado, permitió demostrar que en ocasiones, la línea de frontera que determina el acceso/ no acceso a programas asistenciales puede ser inequitativa en su forma de interpretación, al generar nuevas formas de vulnerabilidad para población que se encuentra en las zonas grises del mapa de acceso a programas asistenciales.

Peor aún, que dichos programas pueden llegar a premiar la estática de los individuos, al promover la permanencia premeditada en condiciones de vulnerabilidad para no perder los

beneficios, mientras que se niega el acceso a personas con alto nivel de esfuerzo en lograr migrar a condiciones de mayor progreso/inserción/desarrollo.

Esto es en consecuencia, una forma distinta de afectación del principio de igualdad material, que en este caso queda referido no solo a qué tanto un individuo tiene una posición de mayor/menos vulnerabilidad respecto a otro, sino a qué tanto un individuo aporta en mayor/menor grado a la sociedad, en función de la inversión social recibida de manera efectiva. Esto no es otra cosa, que una propuesta de igualdad material en doble vía, es decir igualdad de beneficios/igualdad de esfuerzos en la formulación de las políticas asistenciales.

Por último, los sencillos ejercicios demostrativos con base en las cifras oficiales de la política de víctimas apropiadas para los próximos 10 años, demuestra que un mínimo de exigencia jugaría un papel clave en el gráfico de línea de frontera, particularmente en la franja de color que se traza en la base del cuadro, donde se puede situar la valoración del esfuerzo individual, siendo deseable que todo individuo se posicione en un punto lo más extremo posible hacia la derecha del gráfico.

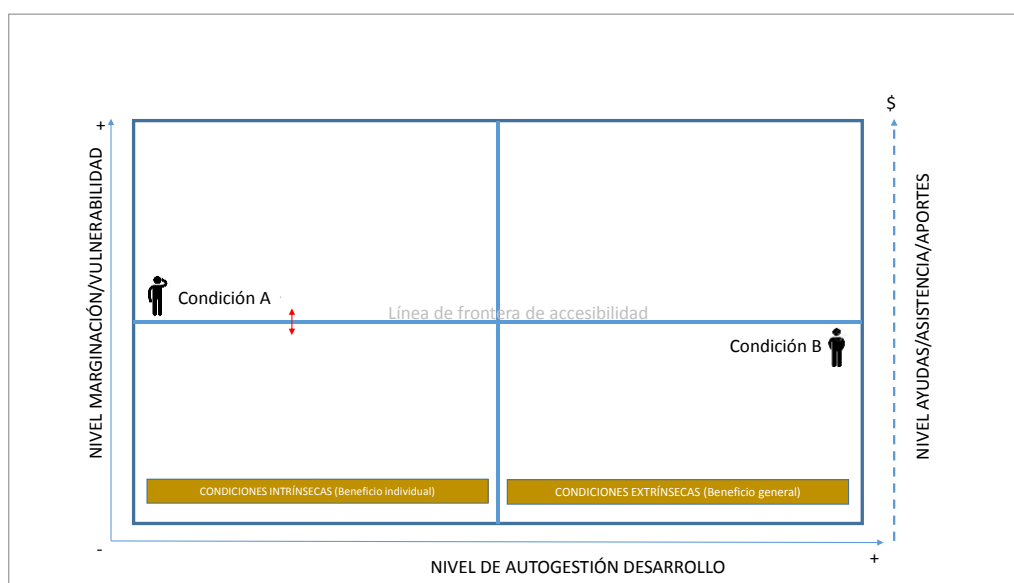


Figura 6 Análisis de beneficio individual/colectivo de las políticas asistenciales

Fuente: Construcción propia.

Dicho aporte resultaría altamente significativo en términos económicos, sociales y jurídicos, por cuanto, i) genera una nueva perspectiva de la aplicación práctica del principio de igualdad material/real en el marco del derecho ii) vincula a la población beneficiaria a dinámicas reales de coparticipación en su propio proceso de construcción de su proyecto de vida iii) reduce las presiones fiscales de las políticas asistenciales iv) Integra criterios de mérito y esfuerzo en la población beneficiaria, que incentiva a cambios más estructurales v) permite generar instrumentos de redistribución de inversiones de corte asistencial, al permitir cubrir nuevos frentes de inversión en otras poblaciones, salvaguardando un criterio de equidad vi) Genera beneficios sociales más allá de la interpretación individual en función de cada beneficiario, de manera que las actividades desarrolladas en el marco del cumplimiento de las cuotas de reciprocidad resultan de beneficio colectivo vii) Es una fuente de legitimación de la inversión pública, y por esta vía, de legitimidad ante los contribuyentes que vía impuestos, financian este tipo de programas.

Todo lo expuesto en este artículo es la base para la construcción de un nuevo modelo de formulación/ejecución de políticas asistenciales, que puede derivar en un modelo matemático para la toma de decisiones de los formuladores de políticas públicas sociales, que tenga como punto de llegada la generación de un índice de reciprocidad social que considere bien sea, ampliación/reducción de ayudas en función del esfuerzo individual intrínseco a la unidad familiar, ampliación/reducción de ayudas en función de la retribución social extrínseca a la unidad familiar (de beneficio general), condicionalidad de acceso/proporcionalidad a partir del cumplimiento del mínimo de aportes por cada núcleo familiar.

Estos valores calculados tendrían para cada individuo una posición en los cuadrantes ya explicados, a efectos de trazar una línea de frontera de accesibilidad no estática, sino dinámica en el tiempo, a partir del punto de intersección de una y otra línea de referencia (vulnerabilidad/autogestión), a partir de un cálculo matemático que derive en un índice universal de reciprocidad social de las políticas asistenciales

Ahora bien, esto estará dado en el marco de una decisión institucional de política pública que garantice su foco en los aspectos mencionados, más allá de posturas políticas e ideológicas del péndulo derecha-izquierda. No es en virtud de dar mayor o menos razón a cualquiera de los dos extremos o sus puntos intermedios, sino en el ámbito de la construcción de nuevos cimientos de sociedad. Por lo tanto, se estima que bajo los mandatos constitucionales, los precedentes jurisprudenciales y las directrices de derecho duro de la política de víctimas en particular, existe la posibilidad de generar una visión sostenible bajo la lógica propuesta, que de hecho se configure en un elemento inspirador de otras políticas públicas.

Para ello, más allá del papel fiscalizador o regulador del Estado, será vital el involucramiento de actores de base. Tal y como se expuso en el marco conceptual a propósito de las posturas de Malinowski por un lado y Muñoz por el otro, al final se trata de reivindicar las reglas de convivencia colectiva que vienen desde conformaciones tribales y de otro lado, se busca que sea con referencia en el otro y por la observación de las conductas, que se genere un incentivo hacia nuevas visualizaciones y concepciones en el imaginario colectivo, sobre la reciprocidad. De ahí que el papel de los liderazgos de base y de instancias como las Mesas de Víctimas en el ámbito del análisis que nos ocupa, resultan vitales para consolidar

procesos de abajo hacia arriba, y por qué no, llegar a pensar que sean apuestas desde los beneficiarios más que desde la imposición de las reglas de juego del Estado.

Referencias

- ALEXYY, R. (2002). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: CEPC, p. 81-87, 381 y ss.
- ARANGO, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Bogotá: Legis.
- ATRIA, R. (2003), *La dinámica del desarrollo del capital social: factores principales y su relación con movimientos sociales" en Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza*, CEPALSERIE Seminarios y Conferencias.
- BARROSO, L.(2015). *La dignidad de la persona humana en el derecho constitucional contemporáneo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- BERNAL, P. (2007). *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Madrid: CECP.
- BOURDIEU, P. (1983), "*Forms of capital*", in J. C. Richards (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. New York, Greenwood Pres
- BRONLISNAW, M. (1986) *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje*. Página 2.
- CARMONA, C.(1994). El principio de igualdad material en la jurisprudencia del tribunal constitucional. *Revista de Estudios Políticos*, (84), 271 y ss.
- CARVAJAL, B. (2011). *Le principe de dignité de la personne humaine en droit public colombien et francais*, París: Université Panthéon – Sorbonne.
- CARVAJAL, B. (2013). ¿Cómo asegurar calidad regulatoria? *Revista Digital de Derecho Administrativo – Universidad Externado de Colombia*, (9), 41-62.
- CARVAJAL, S.(2005). *El principio de dignidad de la persona humana en la jurisprudencia constitucional colombiana y francesa*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- COLPRENSA. (2015). *Los avances y retrocesos en la reparación de víctimas*. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.co/colombia/los-avances-y-retrocesos-en-la-reparacion-las-victimas-195648>
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2002). Sentencia T-881. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2010). *Sentencia T-340*. M. P. Juan Carlos Henao Pérez.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA(2012). *Sentencia T-109*. M. P. María Victoria Calle Correa.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2013). *Sentencia C-462*, numeral 3.6.2.1. M. P. Mauricio González Cuervo.
- CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA (2013). *Sentencia T-207*. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- COURTIS, C. (COMP.) (2006). *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Buenos Aires: Ediciones del Puerto.
- DANE. (2007). *Análisis de contexto de los cambios demográficos*. Anexo, p. 1 y 2.
- DWORKIN, R. (2012). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel.
- GAVIRIA, B., P. (2015). Las cifras de la reparación. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/las-cifras-de-la-reparacion-paula-gaviria-betancur-columnista-el-tiempo/16309232>.
- GAVIRIA, P. (2015) *La tutela que pone en aprietos a la directora de víctimas*. (2015). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/paula-gaviria-tendria-que-pagar-tres-dias-de-carcel/441038-3>
- GONET J. (2010) *Reciprocidad, interacción y doble contingencia una aproximación a lo social* Revista de Filosofía No 71.

- HANIFAN, L. (1916) *Hacia una Teoría del Capital Social*. Publicado en: Revista de Economía Institucional, Vol. 4, No 6, Primer Semestre 2002. Universidad Externado de Colombia. Bogotá
- HARVARD KENNEDY (2014) *School Carr Center for Human Rights Policy*. Versión preliminar P. 14.
- HELLER, H. (2004). Las ideas socialistas. En *Escritos políticos* (volumen seleccionado y prologado por López, P., A.) Madrid: Alianza.
- MUÑOZ, D. (2010). *Derechos Humanos en la edición 2008-2010*. Página 406. Madrid
- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2014-2019, p. 14.
- PUTNAM, R. Y OTRO. (2003), *El declive del capital social*. Barcelona, Galaxia Gutenberg, pp. 7-34.
- RAWLS, J. (2008). *La justicia como equidad*. Barcelona: Paidós.
- SAIZ J. Y OTRO. (2008). *Capital social una revisión del concepto*. Universidad Santo Tomás. Revista CIFE.
- URIBE, A. Y OTROS. (2007). *La protección jurídica de las personas vulnerables*. Revista de Derecho, Universidad del Norte, (27), 207-208.
- SATRIANO C (2006) *Pobreza, políticas públicas y políticas sociales*. Revista Mad No 15
Departamento de antropología Universidad de Chile.
- LLUIS M (1998) *Política asistencial y pobreza. Escenarios concretos de fin de siglo*. XVI
Congreso Latinoamericano de Trabajo Social.
- ANDRENACCI L. (2009) *Notas acerca de las políticas asistenciales en América Latina*
Revista Cátedra Paralela No 6.