

# **LOS INVISIBLES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO COLOMBIANO**

## **THE INVISIBLE PEOPLE OF THE WELFARE STATE OF COLOMBIA**

**CLARA VIVIANA PLAZAS GÓMEZ<sup>1</sup>**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA. III. CÓMO SE DEFINE LA POBREZA. IV. ¿QUIÉNES SON LOS INVISIBLES EN COLOMBIA? V. CRECIMIENTO ECONÓMICO VS. DESIGUALDAD. VI. ¿Y QUÉ QUEDA POR HACER? VII. CONCLUSIONES.

Summary: I. INTRODUCTION. II. POVERTY IN COLOMBIA. III. DEFINITION OF POVERTY. IV. WHO ARE THE INVISIBLE PEOPLE IN EN COLOMBIA? V. ECONOMIC GROWTH VS. INEQUALITY. VI. AND WHAT REMAINS TO BE DONE? VII. CONCLUSIONS.

### **I. INTRODUCCIÓN**

La pobreza en Colombia sigue siendo uno de los mayores problemas sin resolver por parte los últimos gobiernos cuya mayor preocupación ha sido el crecimiento económico sin importar las repercusiones negativas frente a los altos niveles de desigualdad. En aras del cumplimiento de los fines esenciales del Estado Social de Derecho se hace perentoria la atención por parte del gobierno, a través de políticas y programas eficientes y certeros que permitan erradicar por completo la pobreza, y no limitarse simplemente al establecimiento de nuevas metodologías de medición, que no conducen a delimitar realmente la gravedad de la situación. El tema que se pretende analizar reviste una especial importancia en atención al compromiso adquirido por Colombia en la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000 en la ciudad de Nueva York, en virtud de la cual se adquirieron serios compromisos respecto de la reducción de la pobreza, que a la fecha no han sido cumplidos y difícilmente de continuar como vamos, se podrán cumplir; de cara a la realidad se deja ver como este flagelo azota día a día a un grupo considerable de personas que han sido excluidas y marginadas de la sociedad hasta convertirse en seres invisibles. El propósito del artículo es revisar la realidad de la pobreza en Colombia a nivel rural y urbano, la situación de discriminación e indiferencia de que son víctimas los pobres en este país, además de analizar como el crecimiento económico ha generado una mayor desigualdad al interior del

---

<sup>1</sup> Profesora de Carrera académica, Área de Hacienda Pública y Derecho Tributario, Universidad del Rosario (Colombia).

país como consecuencia de las ineficaces políticas y programas de gobierno. En este sentido, el segundo capítulo desarrollará la situación de la pobreza en Colombia, el tercer capítulo la definición de la pobreza y la pobreza rural y urbana, el cuarto capítulo analizará quiénes son los invisibles en Colombia, el quinto capítulo el crecimiento económico *vs* la desigualdad y el sexto capítulo qué queda por hacer para contrarrestar este fenómeno.

Pese a la implementación de las políticas asistencialistas la pobreza en Colombia sigue siendo un problema sin resolver. Según los últimos informes de la Misión de empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), la pobreza no ha tenido una reducción considerable –en el año 2002 la pobreza nacional tuvo un porcentaje de 53,7% y en el año 2010 del 44,1%, la pobreza extrema pasó del 19,7% año 2002 al 14,8% año 2010<sup>2</sup>–, frente al crecimiento económico obtenido en los últimos años. Pese a la manifestación de satisfacción por parte del grupo interdisciplinario encargado de elaborar el informe, se escucharon voces de desconcierto ya que la política económica y social se preocupó más por favorecer a los ricos que a los pobres. Por otro lado, el cambio de metodología para la medición de la pobreza<sup>3</sup>, que resulta inapropiada en un país como el nuestro, donde la realidad de la pobreza deja ver la precaria situación de quienes hacen parte de los excluidos y marginados de la sociedad.

Bajo esta situación y con el fin de poder determinar las medidas que se deben adoptar para erradicar la pobreza, es importante sintonizarse de cara al concepto amplio y multidimensional que se maneja a nivel mundial de la pobreza, según el cual, no se trata solamente de un fenómeno económico –falta de ingresos–, sino que también conlleva una problemática que abarca el aspecto social, cultural, político, jurídico y de protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC). En Colombia la pobreza se estudia y analiza desde el ámbito rural y urbano. La primera de ellas, con cifras preocupantes frente a las difíciles condiciones de vida de los campesinos y la dificultad de acceder a la tierra, el desplazamiento forzado, la baja calidad del empleo, falta de infraestructura, entre otras. Respecto de la pobreza urbana hay que señalar que se ha acrecentado, por la falta de cubrimiento de las necesidades básicas en algunas localidades y barrios y la migración de desplazados por la violencia a las ciudades capitales.

Esta crítica realidad pone en evidencia a los verdaderos desposeídos, marginados, excluidos, los verdaderos invisibles del Estado Social de Derecho en Colombia, los que no se miran y no se tienen en cuenta, que cada día se multiplican entrando a engrosar los cinturones de miseria y abandono por parte del Gobierno. Para los que se hace necesario crear políticas serias y efectivas, que permitan resarcir su condición de seres humanos con derechos, el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de empleo para mejorar sus

---

<sup>2</sup> Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), Cifras de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad 2009, DNP – DANE, abril de 2010.

<sup>3</sup> Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (Mesep), Pobreza monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010, resultados de la segunda fase, disponible en [www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza\\_nuevametodologia.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf).

ingresos. El compromiso por la búsqueda de la justicia social, debe ser un compromiso de todos.

## **II. SITUACIÓN DE LA POBREZA EN COLOMBIA**

*La pobreza no es un problema de caridad sino de falta de garantías para el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.*<sup>4</sup>

Colombia es un Estado Social de Derecho y su estructura política tiene como objetivo *combatir las penurias económicas y sociales y las desventajas de diversos sectores, grupos o personas de la población, prestándoles asistencia y protección*<sup>5</sup>. Para tales efectos, se exige el esfuerzo encaminado hacia la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El reconocimiento de las capacidades y condiciones de cada persona, requiere la actuación efectiva por parte de las autoridades, para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en la sociedad.

Sin embargo, pese al noble y altruista marco constitucional bajo el cual se cimentó el Estado Colombiano, la noción de realidad bajo la cual viven y se desarrollan un buen número de colombianos es otra. En un escenario como el colombiano caracterizado por la escasez de recursos, en virtud de la aplicación de los principios de equidad, de solidaridad, de subsidiariedad y de eficiencia, le corresponde al Estado y a los particulares que obran en su nombre, diseñar estrategias con el propósito de conferirle primacía a la garantía de efectividad de los derechos de las personas más necesitadas, por cuanto ellas y ellos carecen, por lo general, de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones dignas<sup>6</sup>.

Dentro de este contexto político y social se abre paso una seria y delicada problemática que por años ha golpeado duramente a nuestro país: la pobreza como un fenómeno que se ha concentrado en ciertas personas o grupos, que por sus características especiales – desempleados, disminuidos físicamente, mujeres cabeza de familia, inmigrantes, desplazados por la violencia, entre otros– conforman subsociedades<sup>7</sup> cuya primordial característica es la exclusión social, en el entendido que ésta genera una ruptura en el tejido social. Al pobre se le priva de la posibilidad de participar en la vida económica de una nación, de acceder a la educación, al sistema de salud, a la participación política, el pobre

---

<sup>4</sup> C. CORREDOR, “El problema de la pobreza: una reflexión conceptual”, en C. CORREDOR (ed.), *Pobreza y desigualdad*, CINEP, Bogotá, 1999.

<sup>5</sup> Corte Constitucional, sentencia T-426 de 1992, Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>6</sup> B. LONDOÑO *et al.*, Grupo de Investigación “Carlos Holguín Holguín”, Facultad de Jurisprudencia, Centro Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2004. p. 17.

<sup>7</sup> W. BREUER *et. al.*, *Pobreza y exclusión en Europa. Nuevos instrumentos de investigación*, Hacer Editorial, Barcelona, 2004, p. 40.

se encuentra encerrado en su propia desgracia, en un círculo de pocas o ninguna oportunidad de crecimiento.

La pobreza termina siendo un caso especial de exclusión social<sup>8</sup>, en virtud del cual se genera ruptura del pobre con su entorno, que proviene de la presión que genera las desigualdades y los cambios estructurales en el sistema económico y social, y que por el carácter dinámico<sup>9</sup> que conlleva la exclusión social cada vez afecta a más personas.

Esa relación depredadora e interdependiente de pobreza ha reforzado la carencia de infraestructura productiva y de inversión social, el deterioro de los recursos naturales, la exclusión de la población de los espacios de decisión, la inequitativa distribución de la inversión pública, la corrupción y el clientelismo, han llevado a que presenten necesidades básicas insatisfechas y que la población civil se encuentra entre el fuego cruzado de los distintos actores armados. Sumado a esto, el desconocimiento de las verdaderas dimensiones de la pobreza y el subdesarrollo ha impedido su incorporación efectiva a programas y políticas sociales.

Por otro lado, el incremento de la pobreza en Colombia durante los últimos veinte años, ha tenido diferentes causas, como por ejemplo, la crisis económica de fin de siglo –la crisis de los años 90 ha sido una de las peores situaciones que ha tenido que enfrentar el país, pues confluyeron en un solo momento, la crisis hipotecaria, cambiaria, económica y financiera<sup>10</sup>, el desempleo, la inequidad o desigualdad en la distribución del ingreso, la inseguridad, la falta de seguridad social y el conflicto armado, que han venido generando un deterioro de los indicadores sociales que se reflejan en la desigualdad y empobrecimiento residual de miles de colombianos. Esta realidad no ha sido ajena a otros países del mundo, que también han visto como se ha incrementado la pobreza<sup>11</sup> ahondando la crisis social y el detrimento de la economía, como es caso de la crisis de la Eurozona y en particular de España.

---

<sup>8</sup> *Ibíd.*, p. 42.

<sup>9</sup> C. RIBA *et. al.*, *Pobreza y exclusión social. Un análisis de la realidad española y europea.*, Colección Estudios Sociales No.16, Fundación “La Caixa”, Madrid, 2004.

<sup>10</sup> “*La recesión fue generada por tres crisis económicas diferentes: una crisis hipotecaria y de construcción, una crisis económica internacional detonada en Asia, que generó una crisis cambiaria alrededor del mundo en vías de desarrollo, incluyendo Colombia, y una crisis financiera interna, en historia económica no es común que se presenten los tres fenómenos al tiempo, pero cuando esto ocurren el efecto sobre la economía puede ser devastador.*”, M. URRUTIA Y J. LLANO, *Los actores en la crisis económica de fin de siglo*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2012, p. 3.

<sup>11</sup> Según el Informe del Banco Mundial del 2011 “*cerca de 44 millones de personas se encuentran bajo el umbral de pobreza por el incremento de los precios de alimentos, el alza de los precios está empujando a millones de personas a la pobreza, especialmente en los más vulnerables, que gastan más de la mitad de sus ingresos en comida*”<sup>11</sup>. El porcentaje de personas que viven con menos de 1,25 dólares al día se redujo entre 2005 y 2008; respecto de las personas que viven por debajo de 2 dólares al día, alcanzó un número de 2,47 mil millones.

Indiscutiblemente la pobreza sigue siendo uno de los peores males que aqueja a Colombia. En la última década se acrecentó hasta llegar a considerarse como uno de los fenómenos más aberrantes y aterradores del siglo XXI. Y aunque las cifras de pobreza nacional (LP) y de pobreza extrema nacional (LI) en los últimos diez años han tenido una tendencia decreciente, la disminución de los porcentajes no ha sido representativa para el país, tal y como se puede observar en la tabla 1 y la tabla 2.

Pese a que no se reportaron cifras para los años 2006 y 2007, el descenso de la pobreza en los años del 2008 al 2011 no fue representativo, de cara a los compromisos adquiridos durante la Cumbre del Milenio<sup>12</sup>, encuentro en el cual, los países miembros ratificaron la declaración del milenio como un compromiso prioritario para la reducción de la pobreza en el mundo y se fijaron las metas de desarrollo orientadas a que antes del 2015, tanto los países pobres como los ricos logren eliminar la pobreza extrema, el hambre, la desigualdad de género, la degradación del medio ambiente y, por el contrario, aseguren el acceso general a la educación, la salud y el agua potable.

**Tabla 1**  
**Pobreza Nacional (LP)**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
2002	53,7%
2003	51,2%
2004	51,0%
2005	50,3%
2006 – 2007	No hay medición
2008	46,0% anterior medición 42,2% nueva medición
2009	45,5% anterior medición 40,2% nueva medición
2010	44,1% anterior medición 37,2% nueva medición

Fuente: MESEP con base en ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del DANE

**Tabla 2**  
**Pobreza Extrema Nacional (LI)**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
2002	19,7%
2003	17,0%
2004	17,0%
2005	15,7%
2006 – 2007	No hay medición
2008	17,8% anterior medición 16,4% nueva medición
2009	16,4% anterior medición 14,4% nueva medición

<sup>12</sup> Celebrada en New York el mes de septiembre de 2000, donde 189 representantes de los Estados miembros se reunieron en la Asamblea de la ONU bajo la coordinación de del BM, el FMI y la OCDE.

2010	14,8% anterior medición 12,3% nueva medición
------	---

Fuente: MESEP con base en ECH 2002-2005 y GEIH 2008-2010 del DANE

Este pacto llevó a que el Estado colombiano se comprometiera a reducir los índices de pobreza a la mitad, a adoptar de manera urgente las medidas necesarias para salvaguardar el ejercicio de los derechos sociales fundamentales y a formular nuevas políticas encaminadas a proteger y garantizar las libertades básicas.

En desarrollo de dicha reunión, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y varios ministerios, se reunieron en 2005 para conformar una Misión<sup>13</sup> que produjo el documento<sup>14</sup> “Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio-2015”, en el cual se especificaron los fines por alcanzar y las estrategias que, a partir de los objetivos generales y los indicadores, permitieran evaluar el progreso de los proyectos. El propósito de la Misión fue elaborar los estudios que permitieran ampliar el conocimiento sobre los mecanismos determinantes de la pobreza y la desigualdad en Colombia, al igual que sobre el papel del sector público y privado en el diseño de políticas de largo plazo que lleven a la reducción de la miseria<sup>15</sup>.

Las propuestas de la Misión se inscribieron dentro del marco general planteado para el 2019 por la Visión Colombia II Centenario, cuyas orientaciones podrían sintetizarse en los siguientes aspectos: menos pobres, más desarrollo, mejor infraestructura, mejores condiciones de vida, más empleo, mayor seguridad. Plataforma a partir de la cual se pretendió bajo los principios de libertad y tolerancia, construir un país más democrático

<sup>13</sup> Entre otras, la Misión fue creada por las siguientes razones: i) La crisis económica de finales de la década de los noventa; ii) La situación generada por la violencia; iii) El incremento de la desigualdad iv) La necesidad de crear un documento que sirviera de carta de navegación a largo plazo.

<sup>14</sup> Objetivos de la Misión: 1. Disminuir el índice oficial de miseria; 2. Reducir la pobreza extrema de 16.6% a 8.8%; 3. Disminuir de 13% a 7.5% la proporción de la población que sufre algún tipo de desnutrición; 4. Lograr que cursen primaria completa 1.2 millones de niños que hoy están por fuera del sistema escolar y bajar drásticamente las elevadas tasas de deserción; 5. Hacer visible la violencia familiar contra la mujer por medio de un sistema de seguimiento serio y confiable; 6. Aumentar la participación femenina en las instancias de poder, como también la igualdad de género en cuanto a la remuneración salarial; 7. Reducir la mortalidad de menores de 5 años de 28.2% a 1.7% por cada mil nacidos; 8. Disminuir la mortalidad materna de 99% a 45% por cada 100 mil nacidos vivos y elevar de 46.7% a 65% el uso de métodos modernos de anticoncepción en mujeres adolescentes; 9. Mantener los índices del VIH/SIDA por debajo de 1.2% y aumentar la cobertura de terapia antirretroviral de 52.3% a 82.3%; 10. Reducir las muertes por malaria de 158 a 3 casos al año y por dengue, de 155 a 46; 11. Reforestar 30 mil hectáreas al año y disminuir a cero la emisión de clorofluorcarbonados. 12. Dotar a más de 10 millones de personas de redes de alcantarillado y acueducto y reducir de 16% a 4% los hogares que viven en tugurios (Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) y departamento nacional de planeación (DNP), *Metas y estrategias de Colombia para el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio -2015*”. CONPES - DNP, Bogotá, 2005).

<sup>15</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad*. DNP, Bogotá, 2006.

que adopte un modelo socioeconómico sin exclusiones, basado en la igualdad de oportunidades.

Como consecuencia de la Misión emprendida por el Gobierno Colombiano –y en aras de poder cumplir con los compromisos mundiales–, se organizó un grupo de expertos, estudiosos e investigadores<sup>16</sup>, con el fin de realizar un empalme para lograr datos comparables de pobreza desde el año 2002 al 2008, tarea que se desarrollo dentro de la primera fase<sup>17</sup> de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP).

Con el primer informe presentado por la MESEP<sup>18</sup>, el país volvió a tener información acerca de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad –que desde comienzos del segundo período de mandato presidencial del ex presidente Álvaro Uribe Vélez (2006) no se contaba con cifra alguna-. Durante los años 2006 al 2007, se suscito un fuerte debate entre el Departamento Nacional de Estadística (DANE)– y el Gobierno Nacional, ya que la entidad pretendía guardar su independencia respecto de las continuas presiones de algunos funcionarios del Gobierno Nacional, esto con el fin de permitir la confiabilidad de las estadísticas reportadas en relación con la pobreza, indigencia y desigualdad.

Según el primer informe, el índice de pobreza pasó del 53.7% en 2002 al 46% en 2008, el equivalente a 19.850.238 de los habitantes del territorio nacional –cerca de la mitad de la población en Colombia para ese momento y según el estudio realizado, era pobre–, y el 17.8% de la población indigente, equivalente a la sexta parte de la población en Colombia<sup>19</sup>.

Para el año 2010, dentro de la segunda fase, la MESEP presentó un nuevo informe, en virtud del cual se recalculó la línea de pobreza con base en datos más recientes de los alimentos que componen la canasta familiar, además se incluyeron los datos relacionados con los ingresos de los hogares y los subsidios estatales que reciben las familias pertenecientes al programa de Familias en Acción. A su vez, se revelaron las cifras de pobreza, que pasaron del 46% en el año 2008 al 45,5% en el año 2009, y las de indigencia

---

<sup>16</sup> CEPAL, Banco Mundial, DANE, DPN y académicos.

<sup>17</sup> Se desarrolló entre enero a septiembre de 2009. El empalme surgió como respuesta al cambio metodológico de las Encuestas de Hogares (al pasar de la Encuesta Continua de Hogares – ECH a la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH) que a partir del 2º semestre del año 2006 afectó la comparabilidad intertemporal de los indicadores (Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010, resultados segunda fase MESEP).

<sup>18</sup> Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), Cifras de Pobreza, Pobreza Extrema y Desigualdad 2009, DNP – DANE, Abril de 2010.

<sup>19</sup> Pese al informe presentado por la MESEP, el DANE reveló las cifras de pobreza (45.1%) y de indigencia (12%), la cuales fueron controvertidas por el Departamento Nacional de Planeación –DNP–, quién le solicitó a la entidad que aplicará la Encuesta Continua de Hogares Paralela para el año 2008, con el fin de comparar los resultados de la dos encuestas y así poder definir una nueva metodología.

del 17.8% al 16.4%<sup>20</sup> –los niveles de pobreza aunque se han reducido, siguen siendo preocupantes–.

Tanto la MESEP como DNP expresaron su satisfacción por los resultados obtenidos en el Informe, por considerar que a través de ellos se evidenció la reducción de la pobreza en Colombia, lo cual demuestra, en su criterio, que los esfuerzos realizados obtuvieron sus frutos.

Sin embargo, estas cifras siguen provocando descontento y preocupación, ya que la pobreza no tuvo una reducción considerable, frente al crecimiento económico obtenido en los últimos años, como se demuestra en la tabla 3.

**Tabla 3**  
**Crecimiento económico PIB**

<b>Año</b>	<b>Porcentaje</b>
2006	6,9%
2007	7,52%
2008	4,6%
2009	4,7%
2010	4,3%
2011	5,9%

Fuente: Informes anuales crecimiento económico en Colombia DANE

Es evidente que el informe de la MESEP pone de manifiesto como la política económica y social adoptada en los últimos años buscó favorecer a los ricos y dejar de lado a los pobres, situación que generó una brecha enorme de desigualdad, el mayor índice de desempleo de América Latina –según el informe presentado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en el año 2011<sup>21</sup>, para el mes de octubre de 2011 la tasa de desempleo en Colombia registro el 11,8%– y la más limitada cobertura de seguridad social que aunque en los últimos años se ha registrado una evolución favorable de la cobertura en el sistema de salud<sup>22</sup> –sin que esto quiera decir que sea de la mejor calidad–, todavía no se ha logrado la meta de cobertura universal establecida en la Ley 100 de 1993. Respecto de la cobertura del Sistema de Pensiones *las personas mayores de 60 años apenas el 27,8 por ciento recibe pensión efectivamente. De otro lado, el 71,6 de la Población Económicamente Activa (PEA) está afiliado al sistema pensional. No obstante, en 2011 tan solo cotiza el 27,2 por ciento de esa población*<sup>23</sup>–sin que sea suficiente estar afiliado al sistema, sino además tener las condiciones necesarias para poder cotizar continuamente–.

<sup>20</sup> Informe presentado en el mes de abril de 2010 por la MESEP.

<sup>21</sup> Informe de la Organización Internacional del Trabajo -OIT-, “Tendencias mundiales del empleo 2011. El desafío de la recuperación del empleo”, disponible en [www.ilo.org/global/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/lang-es/index.htm).

<sup>22</sup> Según el último Informe presentado por la ministra de Salud y Protección Social el porcentaje de cobertura de para el 2011 fue de 96% equivalente a 44.6 millones de personas afiliadas.

<sup>23</sup> Informe presentado por la ministra de Salud y Protección Social en el año 2011.

El DPN<sup>24</sup> anunció en el mes de agosto de 2011 la nueva metodología<sup>25</sup> para medir la pobreza, según el cual la línea de pobreza es de \$190.000 por persona, donde una familia de cuatro personas puede tener lo básico para vivir con \$760.000. Esta nueva metodología<sup>26</sup> de medición de la pobreza es más cercana a la metodología implementada en Latinoamérica, permitiendo que sea más fácil comparar la medición con los países de la región. Por otro lado:

La metodología ofrece una medición actualizada y más precisa (técnica y empíricamente) primero, para la construcción de la línea de pobreza se utiliza una base estadística más reciente de los hábitos de consumo de los colombianos, la ENIG 2006-07 (la anterior metodología utilizó la ENIG 1994-95). Segundo, incorpora adelantos metodológicos recientes y ampliamente aceptados por expertos internacionales. Tercero, utiliza una medición más precisa del agregado de ingreso, omitiendo el Ajuste a Cuentas Nacionales que introduce sesgos no controlados en la distribución de los ingresos y la composición de la pobreza<sup>27</sup>.

Los resultados de la nueva medición arrojaron una disminución de las cifras de pobreza, de tal suerte que, la pobreza nacional paso del 45,5% al 40,2% al 2009 –disminución de casi 7 puntos porcentuales–, y del 44,1% al 37,7% en el año 2010. Y la pobreza extrema nacional paso 14,8% al 12,3% –reducción de 2,5 puntos porcentuales–<sup>28</sup>.

A pesar de que la MESEP reportó una disminución en los índices de pobreza, el problema de la desigualdad ha crecido. La nueva metodología no ésta acorde con la realidad del país, que sin lugar a dudas es completamente distinta a lo que se quiere hacer ver, ya que el uso de los indicadores sociales muchas veces esta lejos de presentar el verdadero problema de los aspectos sociales de los seres humanos, casi siempre terminan siendo *análisis abstractos* completamente desfasados y alejados de la noción de realidad, puesto que *el estándar de vida, el bienestar y la pobreza son realidades muy complejas, escapan a cualquier indicador*.<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2012, Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad –MESEP–, disponible en [www.DANE.gov.co/files/noticias/Pobreza\\_nuevametodologia.pdf](http://www.DANE.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf).

<sup>25</sup> Está nueva metodología se basa en los últimos datos de los cuales dispone el DANE respecto de los hábitos de consumo de la población Colombiana (Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos 2006/2007), sobre los cuales se establecieron los valores de las nuevas líneas de pobreza y pobreza extrema.

<sup>26</sup> Para los voceros de la MESEP esta metodología para medir la pobreza implementada en Colombia es conocida como Ravallion con variantes, que consiste en identificar la canasta básica de alimentos que consume la población representativa en Colombia, para después valorarla a partir de los precios implícitos de los que pagan las familias.

<sup>27</sup> Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), *Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010, resultados segunda fase MESEP*, Op. Cit. p. 5.

<sup>28</sup> Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), *Pobreza Monetaria en Colombia: Nueva metodología y cifras 2002-2010, resultados segunda fase MESEP*, Op. Cit. p.7.

<sup>29</sup> González, Jorge Iván, *Política social e indicadores en Colombia: una evolución*, revista Investigación y Desarrollo, volumen 8 No.3, Bogotá, 2000, p. 251.

Pareciera que lo único que realmente interesa a los encargados de hacer el seguimiento a la pobreza en el país, es mostrar cifras, sin que realmente se unan esfuerzos mancomunados para resolver de fondo el problema, para quedarnos entonces, como bien lo señala el profesor Robert Chambers<sup>30</sup> respecto de la pobreza que “...se ha vuelto lo que se ha medido y lo que está disponible para ser analizado”.

Por otro lado, resulta desproporcionado pretender, que en un país como Colombia, una familia de cuatro personas salga de la línea de pobreza por recibir una cifra igual o superior a los \$760.000, esto no constituye ningún tipo de garantía y mucho menos una parámetro real y equitativo para considerar que se trata de una familia en condiciones económicas acomodadas.

La exclusión de algunas personas de la línea de pobreza, sin que realmente hayan dejado de ser pobres, no mejora en nada sus condiciones de vida y tampoco cambia la realidad de pobreza. Además de manera automática se deja de considerar una persona como pobre sin ni siquiera entrar a considerar si tiene algún tipo de prestación social y en consecuencia queda excluida de los programas de gobierno destinados a aliviar la pobreza.

El criterio de medición de la pobreza es insuficiente, puesto que el concepto de pobreza va más allá de los ingresos que pueda percibir una persona para adquirir bienes y servicios –realidad que va más allá de los alimentos necesarios a los que puede acceder una persona o una familia para considerar que tienen un nivel mínimo de nutrición–, desconoce el concepto multidimensional de la pobreza en virtud del cual la privación de los recursos materiales<sup>31</sup> no es el único criterio para considerar que una persona es pobre, por el contrario, se trata de un concepto que trasciende el aspecto material para referirse también a aspectos tan importantes como la exclusión social y cultural, la carencia de oportunidades, de bienestar, de libertad y de derechos<sup>32</sup>.

### III. CÓMO SE DEFINE LA POBREZA

*La pobreza significa que se deniegan las oportunidades y las opciones más fundamentales del desarrollo humano: vivir una vida larga, sana y creativa y disfrutar de un nivel decente de vida, libertad, dignidad, respeto por sí mismo y los demás. El contraste entre desarrollo humano y pobreza humana refleja dos maneras diferentes de evaluar el desarrollo.*<sup>33</sup>

---

<sup>30</sup> R. CHAMBERS, “Poverty and Livelihoods; Whose Reality Counts?□, *Environment and Urbanization*, Vol. 7, N. 1, (April), 1995.

<sup>31</sup> A. SEN, “Capacidad y bienestar”, en M. NUSSBAUM y A. SEN (comps.), *Calidad de vida*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

<sup>32</sup> M.E. ÁLVAREZ MAYA y H. MARTÍNEZ HERRERA, *El desafío de la pobreza*, Siglo del Hombre Editores, Fundación Social y Confederación Colombiana de ONG, Bogotá, 2001, p. 25.

<sup>33</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Informe sobre Desarrollo Humano*. PNUD, Madrid, 1997.

Definir la pobreza ha sido uno de los principales dilemas de los estudiosos del tema. Diversas concepciones, fruto de análisis emprendidos desde ópticas y disentimientos económicos, sociales, culturales y jurídicos, han intentado brindar luces sobre el particular. Con referencia a esta ardua tarea de definición, Sen ha señalado que:

No solamente debe mirarse como un dilema económico cuantitativo (ingresos bajos, carencia o insuficiencia de bienes materiales, entre otros), también se deben incluir en el estudio elementos de corte cualitativo, como el de acceso para poder tener y desarrollar capacidades y titularidades<sup>34</sup>.

Bajo este criterio Sen<sup>35</sup> prefiere darle prioridad al enfoque de la capacidad y no al de los recursos, por considerar que estos últimos no son el indicador de la clase de vida que se puede vivir<sup>36</sup>. Para Sen el enfoque de la capacidad se *concentra en las vidas humanas y no sólo en los recursos de la gente*<sup>37</sup>, cuyo foco de atención son las oportunidades reales de la persona. De tal manera que, *la pobreza antes que ser una situación de bajos ingresos, debe ser vista como una privación de las capacidades básicas*<sup>38</sup>—pero bajo el reconocimiento que la falta de ingresos es una de las principales causas de la pobreza—.

Con el ánimo de superar el concepto tradicional que los economistas han dado de pobreza —bajo la cual se habla tan sólo de bajos ingresos y consumo— y de vincular el criterio de capacidades básicas con directa repercusión en el bienestar de las personas<sup>39</sup>, es importante vincular la pobreza con los Derechos Humanos y estudiar el concepto desde la óptica de la pobreza multidimensional.

Lo primero que debe quedar claro, es que la pobreza es un problema social, en virtud del cual la persona pobre no logra integrarse a la vida social, debido a que las condiciones productivas, de infraestructura urbana y de servicios —educación, salud, vivienda— no han crecido con la suficiente rapidez para permitirle un espacio<sup>40</sup>.

La pobreza como fenómeno social genera desplazamiento y exclusión social, que para la Unión Europea es entendida como un *fenómeno originado en la interacción de procesos elementales referentes a las posibilidades de participación de los individuos en las dinámicas de desarrollo*<sup>41</sup>, entre las personas excluidas y las personas dinámicamente activas dentro de la sociedad. El que es excluido se margina y termina siendo un discriminado atrapado por la trampa de la pobreza, según la cual el pobre nunca deja de

---

<sup>34</sup> A. SEN, “Capacidad y bienestar”, *op. cit.*

<sup>35</sup> A. SEN, *Desarrollo y Libertad*, Trad. E. Rabasco y L. Toharia, Planeta, Barcelona, 1999, p. 117.

<sup>36</sup> A. SEN, *La idea de la justicia*, Trad. H. Valencia Villa, Santillana Ediciones, Madrid, 2009, p. 283.

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 283-

<sup>38</sup> A. SEN, *Development as Freedom*, Anchor Books, New York, 1999.

<sup>39</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Los Derechos Humanos y al reducción de la pobreza: un marco conceptual*, New York/Ginebra, 2004.

<sup>40</sup> L. RAZET, *Inclusión social y economía solidaria*, disponible en [www.economiasolidaria.net](http://www.economiasolidaria.net).

<sup>41</sup> M.E. ÁLVAREZ MAYA y H. MARTÍNEZ HERRERA, *El desafío de la pobreza*, *op. cit.*, p.103.

serlo por no contar con las oportunidades necesarias para salir de esa condición<sup>42</sup>. La marginalidad y la exclusión llegan a convertirse en una condición de vida permanente y, en la mayoría de oportunidades, invisible para el resto de la sociedad. Se trata entonces de un fenómeno cuya principal manifestación es la debilidad y la carencia: el pobre al adolecer de fuerza social, se ha quedado solo, rechazado y olvidado.

En síntesis, la pobreza social es un fenómeno que origina una compleja problemática. Es el resultado de un funcionamiento inadecuado de la sociedad que se refleja en falta de empleo, inasistencia familiar, acceso limitado a la seguridad social, salud, educación, imposibilidad de desempeñar los compromisos ciudadanos, carencia de medios para satisfacer las metas personales e interpersonales y ausencia de una vivienda digna<sup>43</sup>.

La pobreza se constituye en un pecado social –a los ojos del sociólogo Oscar Lewis<sup>44</sup>– dentro de una “cultura de la pobreza”, en la cual el pobre carece de las condiciones de vida digna a las que tendría derecho cualquier ser humano. El pensamiento y el convencimiento de que se es pobre está completamente arraigado en la mente de quienes se consideran en esta situación, hay un acto de convicción y creencia que les impide cambiar su realidad y los envuelve en el mito de los “pobres eternos”<sup>45</sup>. La marginalidad es una constante dentro de la cultura de la pobreza, que hace sentir a los pobres un sentimiento de impotencia infundado en inferioridad y como unos seres completamente desvalorizados<sup>46</sup>.

Esta situación de inferioridad lleva al pobre a la exclusión de las oportunidades<sup>47</sup>, y del bienestar a que tiene derecho toda persona en su condición de ser humano, pues es a partir dicha condición es que se entiende el desarrollo y la posibilidad de ampliar las oportunidades de los individuos –oportunidad de tener un ingreso justo y equitativo que le permita adquirir bienestar, oportunidad de tener una vida digna, oportunidad de educarse y adquirir conocimientos, oportunidad de ejercer la libertad política, oportunidad de tener seguridad personal, oportunidad de participar dentro de una comunidad y sobre todas las cosas, la oportunidad de que se le garanticen sus derechos humanos–. Y cuando estas oportunidades no existen, no se puede hablar de una forma de vida adecuada.

---

<sup>42</sup> Naciones Unidas (NU), Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Los derechos humanos y la extrema pobreza, Informe presentado por el Experto independiente, Sr. Arjun Sengupta, Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2006/43, 2 de marzo de 2006.

<sup>43</sup> J.E. AMAYA MUÑOZ, “La pobreza como componente de la herencia cultural y social: papel de la educación”, *Revista electrónica de psicología social funlam*, n° 18, 2008, pp. 5, 6.

<sup>44</sup> R. KAPUSCINSKY, “La cultura de la pobreza en el mundo”, *Claves de razón práctica*, n° 80, 1998, pp. 2, 5.

<sup>45</sup> “La persistencia de situaciones de extrema pobreza al interior de un hogar o de una región, configuran la existencia de trampas de pobreza. A nivel micro, este fenómeno hace que una familia quede atrapada en un círculo vicioso, donde las penurias se retroalimentan e interactúan entre sí, contrarrestando sus esfuerzos por escapar de la pobreza” (Smith, 2005; Núñez y Cuesta, 2006<sup>a</sup>).

<sup>46</sup> O. LEWIS, *Los hijos de Sánchez*, Editorial Joaquín Motriz, México D.F., 1966.

<sup>47</sup> A. SEN, *Sobre conceptos y medidas de pobreza*, disponible en [www.eumed.net](http://www.eumed.net).

Cuando el pobre no puede dar la cara, se vuelve invisible para la sociedad y sus gobernantes. Cuando el pobre carece de todo tipo de oportunidades, se encuentra separado del ejercicio de sus libertades y derechos. Y no se trata sólo de un problema de desigualdad entre “los de arriba” y “los de abajo”, ya que trasciende a una dimensión mayor en la que se instala la distancia entre quienes son partícipes de la dinámica de libertades y derechos y quienes no lo son<sup>48</sup>.

Frente a esa realidad el pobre se enfrenta a una situación de desequilibrio, injusticia y desigualdad, pues no hay quien tome las banderas en su defensa del respeto, protección y garantía<sup>49</sup> de sus derechos sociales. Es evidente que la pobreza priva a muchas personas del ejercicio de sus derechos fundamentales, derechos políticos, derechos culturales y derechos socio económico, y que a su vez se constituye en una violación de la dignidad humana –en especial en un país como Colombia que aun se encuentra en vía al desarrollo–.

De cara a los derechos sociales se encuentra una realidad que resulta problemática –a juicio del profesor Javier Ansuátegui<sup>50</sup>– y es el carácter prestacional de los derechos sociales, lo cual conlleva a tener que diferenciar entre “derechos baratos” y “derechos caros”. Además del carácter económico que requiere para su satisfacción *una transferencia de recursos de los sectores más ricos a los más pobres, lo que genera fuertes reticencias de aquellos cuando se pretende garantizarlos jurídicamente*<sup>51</sup>. Los derechos sociales cumplen una finalidad en doble sentido, con obligaciones positivas y obligaciones negativas. Las primeras de ellas relacionadas con la abstención de realizar ciertas actividades por parte del Estado –no hacer–, y las obligaciones positivas consistentes en obligaciones de hacer que para cuyo cumplimiento requiere que Estado disponga de los fondos suficientes para cumplir lo cual sólo se puede lograr de manera progresiva y con la conquista de un orden social justo<sup>52</sup>.

Así las cosas, mientras la asignación de fondos para la defensa, garantía y protección de los derechos sociales siga siendo exigua, los programas destinados a los más pobres carecerán de una plataforma política que afirme su permanencia en el tiempo y, a la postre, violarán la dignidad humana de los beneficiarios<sup>53</sup>.

---

<sup>48</sup> M.E. ÁLVAREZ MAYA y H. MARTÍNEZ HERRERA, *El desafío de la pobreza, op. cit.*, p. 46.

<sup>49</sup> Observación General No.3 y 10 de la Organización de Naciones Unidas a través del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales DESC y en los Principios de Limburgo y Maastrich, respecto de las obligaciones generales de los derechos sociales.

<sup>50</sup> F. ANSUÁTEGUI ROIG, G. PECES-BARBA, ET. AL., *Derechos sociales en el siglo XXI: un desafío clave para el derecho y la justicia*, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Dykison, Madrid, 2010, p. 59.

<sup>51</sup> R. ALEXY, *Teoría de los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1993, pp. 435 y ss.

<sup>52</sup> P. NIKKEN, *El concepto de derechos humanos*, IIDH, Estudios básicos de Derechos Humanos I, San José de Costa Rica, 1994, p. 59.

<sup>53</sup> C.E. LÓPEZ OBREGÓN, *Economía de los Derechos*, Biblioteca jurídica DIKE-Universidad del Rosario, Bogotá, 2005. p. 73.

En conclusión, la pobreza no es sólo un tema económico, ya que también constituye un grave problema en términos de derechos humanos por la incapacidad que deviene ante la privación que tiene un amplio sector de la sociedad para acceder a los bienes y servicios relacionados con el disfrute los derechos económicos, sociales y culturales, tales como la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, la protección de la familia, las libertades sindicales y la alimentación<sup>54</sup>.

La pobreza –en el contexto de la falta de medios económicos y el déficit del mercado que impiden que una persona pueda satisfacer sus necesidades básicas fundamentales<sup>55</sup>–, termina siendo una negación efectiva del ejercicio de los derechos, debido a las condiciones de gran desigualdad fáctica, las brechas económicas, familiares, sociales y culturales. Los más pobres son vistos *como una carga o desventaja de cara a la competencia entre los diferentes grupos o comunidades*<sup>56</sup>, frente a los monopolios que ejercer los más fuertes sobre los más débiles.

Otro contexto del que no se puede escapar el concepto de pobreza tiene que ver con a seguridad alimentaria, que se refiere a la posibilidad que deben tener todas las personas de acceder física y económicamente al alimento seguro y nutritivo, para poder llevar una vida sana y activa, de allí que sea importante la disponibilidad de alimentos a todo nivel –local o nacional–, al igual que la infraestructura adecuada y necesaria para la producción de alimentos, el acceso a los medios de producción, la distribución de los alimentos de acuerdo a las necesidades y que haya la correcta utilización biológica –agua potable y condiciones de saneamiento básico ambiental–<sup>57</sup>.

El desarrollo de la seguridad alimentaria haya su fundamento en el reconocimiento del derecho a la alimentación adecuada como uno de los Derechos Humanos<sup>58</sup>, que a lo largo de los últimos años ha sido reconocido a través de Convenciones y Tratados Internacionales incorporados dentro del derecho interno de cada país, con el fin de obligar a los Estados

---

<sup>54</sup> F. GALVIS CASTRO, “¿Cohesión social? Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo”, Boletín No.4: *Serie sobre los derechos económicos, sociales y culturales*. Bogotá, 19 de octubre de 2009, disponible en [www.coljuristas.org](http://www.coljuristas.org).

<sup>55</sup> R. ARANGO RIVADENEIRA, *El concepto de derechos sociales fundamentales*, Legis S.A., Bogotá, 2005, p. 157.

<sup>56</sup> *Ibid.* p. 164.

<sup>57</sup> C. LAHOZ RALLO y E. DE LOMA-OSSORIO FRIENDS, *Seguridad Alimentaria y Nutricional: Evolución y conceptos*, SENA curso virtual Seguridad Alimentaria, Bogotá, 2011.

<sup>58</sup> La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1948 la Declaración de Derechos Humanos, artículo 25 "*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación*". En el año 1966 los Estados Partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC reconocieron en el artículo 11 "*el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*", y señalaron una lista de las medidas que adoptarían individualmente o mediante la cooperación internacional, para respetar ese derecho.

firmantes a reconocer, respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación.

El fenómeno de inseguridad alimentaria<sup>59</sup> en Colombia se evidencia en la alimentación inadecuada y la falta de acceso a los alimentos de la cual son víctima aquellas personas que viven en condiciones de pobreza extrema. La Inseguridad Alimentaria se constituye en uno de las principales dificultades para la erradicación de la pobreza<sup>60</sup>, que debe ser atendido por el gobierno de turno con carácter prioritario, a través de la creación de políticas sociales y económicas encaminadas en aliviar la situación de hambre y pobreza que viven muchos colombianos.

Políticas que no sean asistencialistas ni paternalistas, políticas serias y eficaces que permitan la generación de empleo y de los ingresos necesarios, para que las personas puedan acceder a los bienes necesarios –en este caso los que se relacionan con los alimentos necesarios para una dieta balanceada y nutritiva– que permita llevar una vida sana y activa.

Se necesita una política pública que no sólo quieran acabar con el hambre, por el contrario, el país requiere políticas que erradiquen definitivamente la pobreza y que permitan elevar la productividad del sector agrícola –se requiere con urgencia la modificación de las políticas agrarias, para poder superar los evidentes problemas en la oferta y la demanda de alimentos, y generar estabilidad social y política al interior de la nación–<sup>61</sup>.

Es imprescindible acabar con la inseguridad alimentaria –en Colombia la mitad de la población sufre de inseguridad alimentaria, que se concentra más que todo en las áreas rurales y las comunidades indígenas– y con el hambre, que mengua las capacidades físicas y mentales<sup>62</sup>, que limita a los individuos, que afecta su calidad de vida y que origina enfermedades crónicas que conducen a discapacidades severas o a la muerte.

## **1. Pobreza rural**

---

<sup>59</sup> De acuerdo con el Informe de la Defensoría del Pueblo sobre “Las políticas públicas alimentarias en Colombia. Un análisis desde los Derechos Humanos”, según los resultados de la Encuesta Nacional de Situación Nutricional en Colombia (ENSIN), un 40,8 % de los hogares colombianos sufre inseguridad alimentaria, lo que indica que cuatro de cada diez hogar espresentan problemas para obtener los ingresos suficientes que permitan comprar alimentos.

<sup>60</sup> No podemos perder de vista el compromiso adquirido en la Cumbre del Milenio de la Organización de Naciones Unidas, celebrada en New York el 8 de septiembre de 2000, en virtud del cual, debe cumplir con el primer objetivo: erradicar la pobreza extrema y el hambre.

<sup>61</sup> A. MACHADO, *Seguridad alimentaria: un enfoque interdisciplinario*, Cátedra José Celestino Mutis, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

<sup>62</sup> Más del 21% de niños y niñas menores de cinco años sufren algún tipo de desnutrición, que el 63,7% de la población tiene deficiencias energéticas y el 36 % deficiencias proteínicas.

Con relación a la pobreza rural hay que decir que a pesar de los avances en crecimiento y modernización del agro durante los últimos años, la reducción de la pobreza y extrema pobreza no ha sido considerable, tal y como lo revelan las cifras de pobreza rural que paso del año 2002 al año 2009, del 69,2% al 64,3%<sup>63</sup>. En Colombia la pobreza rural se considera que es consecuencia del fracaso del modelo del desarrollo que aunque ha estado sustentado en una política pública y una visión del Estado y la sociedad sobre el proceso de modernización, ha sido inadecuado e improductivo en la búsqueda del desarrollo humano, además de discriminatorio, excluyente, generador de conflictos y poco democrático<sup>64</sup>.

La diferencia de la pobreza rural respecto de la pobreza urbana se advierte en las grandes diferencias en las condiciones de vivienda, el acceso a los servicios públicos, la baja escolaridad y las escasas posibilidades de generación de ingresos, en general por las deficientes condiciones de vida de los campesinos. Dentro de las áreas urbanas viven alrededor de 11.838.032 personas, que equivale al 26% de la población nacional, y de las cuales el 62,1% son pobres –es decir unos 7.351.418 de personas– y el 21,5% hacen parte de la pobreza extrema –unas 2.545.177 personas–<sup>65</sup>.

Colombia posee enormes ventajas con relación a otros países: costas sobre los océanos Atlántico y Pacífico, un ecosistema variado, gran biodiversidad de fauna y flora, abundancia de recursos hídricos y una multiplicidad de climas que le permite tener cosechas de frutas y hortalizas durante todo el año. A pesar de estas condiciones favorables, los cultivos agrícolas no han registrado un incremento razonable<sup>66</sup>, como consecuencia de la dificultad de los pobladores rurales para acceder a la tierra, la baja calidad del empleo y los bajos ingresos de los trabajadores del campo<sup>67</sup>, el desplazamiento forzado, falta de infraestructura, entre otras.

La dificultad para acceder a la tierra ha sido uno de los mayores problemas que continua vigente en pleno siglo XXI en Colombia.

Según el estudio más reciente adelantado por el IGAC con las universidades de los Andes y de Antioquia<sup>68</sup>, en 2009 los propietarios mayores de 200 hectáreas eran el 3,8% de los

---

<sup>63</sup> Informe del Departamento Nacional de Planeación DNP, Bogotá, 2010.

<sup>64</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011, Colombia rural. Razones para la esperanza, Bogotá, 2011.

<sup>65</sup> Perry, Santiago, *La pobreza rural en Colombia*, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural RIMISP, Santiago de Chile, 2010.

<sup>66</sup> Según el documento presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar, en agosto de 2012, “Una política de Tierras para Colombia”, en Colombia se encuentran sembradas con productos agrícolas y forestales 4.9 millones de hectáreas (uso agropecuario), frente a un total de áreas disponibles del 21.5 millones de hectáreas para la agricultura desaprovechadas.

<sup>67</sup> Una gran paradoja es que en Colombia siendo un país agrícola, la gran mayoría de los campesinos no viven de la agricultura, y muchos de ellos adolecen de servicios indispensables de infraestructura.

<sup>68</sup> Los estudios y análisis sobre la concentración de la propiedad territorial en Colombia deben basarse en la información catastral, a pesar de las limitaciones de ella para este tipo de análisis, debido a que no existe una información estadística actualizada más apropiada en esta materia (censos o encuestas con niveles adecuados de confiabilidad).

propietarios y usufructuaban el 41,1% del área catastral del país, mientras el 39,3% de los propietarios, menores de 3 hectáreas, poseía únicamente el 3,7% de la misma. Los grandes propietarios aumentaron ligeramente su participación en la posesión de la tierra en la última década: en el 2000 eran el 3,7% de los propietarios y poseían el 40,7% de la superficie catastral y en 2009 eran el 3,8% y tenían el 41,1%<sup>69</sup>.

La distribución de la tierra ha sido otra causa de pobreza en el campo colombiano, generada por desgastado hecho de la concentración de propiedades en pocas manos.

Cara a esta situación el gobierno del presidente Juan Manuel Santos se vio en la necesidad de plantear la Política de Tierras<sup>70</sup>, con la cual se pretende tener un crecimiento económico sostenido del 6,2% anual priorizando el desarrollo rural de manera integral, fortaleciendo la industria a través del mejoramiento del bienestar social de los trabajadores del campo –pequeño y mediado campesino–, la consolidación de Colombia como una potencia agrícola con la generación de empleos y riqueza en el sector rural.

Por otro lado, el modelo de desarrollo centrado en lo rural no ha recibido mayores aportes por parte de los gobiernos de turno, lo cual se refleja en la discriminación de apoyos y estímulos, en un gasto público que privilegia otros sectores y en la inexistencia de políticas que promuevan el potencial del campo.

La violencia que vive el país ha motivado el desplazamiento masivo de miles de campesinos a las ciudades, según el Informe del Codhes<sup>71</sup>, 280.041 personas abandonaron sus hogares en el año 2011 para trasladarse y asentarse en otros lugares de Colombia incrementado la cifra de desplazados en 5.445.406, entrando a engrosar la marginalidad urbana.

El desplazamiento forzado tiene efectos dramáticos e inmediatos para un hogar en términos de vivienda, ocupación e ingresos, y asociados a estas necesidades, problemas psicológicos y emocionales ligados a otros de adaptación social y cultural. Además del deterioro inmediato y progresivo de las condiciones y calidad de vida –las familias campesinas, o en algunos casos las mujeres viudas y sus hijos, al verse obligadas a dejar sus tierras ante la presión de los grupos guerrilleros, de autodefensas y en ocasiones las fuerzas militares, deben trasladarse a ciudades donde no se les acoge, donde nadie les ofrece un empleo y, por el contrario, se les priva de seguridad social–.

---

<sup>69</sup> S. PERRY, *La pobreza rural en Colombia*, op. cit. p. 3.

<sup>70</sup> A través de la Ley 1448 del 10 de junio de 2011 de Víctimas y Restitución de Tierras, se creó la Unidad de Restitución de Tierras que entró en vigencia a partir del 1º de enero de 2012, esta Unidad es liderada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y ejecutada por el INCODER.

<sup>71</sup> Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada, Informe CODHES Boletín de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Número 79 - Bogotá, Quito, Marzo de 2012, disponible en [www.codhes.org](http://www.codhes.org).

El desplazamiento sí es un camino sin retorno hacia la pobreza, un camino que, además, pueden también trasegar las segundas generaciones si el Estado y la sociedad no deciden asumir su compromiso y adoptar las medidas necesarias para evitarlo.<sup>72</sup>

Sin lugar a dudas, el Estado tiene un alto grado de culpabilidad en los hechos que han generado este fenómeno, ya que no ha cumplido su papel de garante de los derechos de los ciudadanos. También tiene responsabilidad en otra de las causas del desplazamiento, como es la falta de una reforma agraria justa que promueva un reparto equitativo de las tierras y termine con el despojo de éstas a manos de los grandes terratenientes.

## 2. Pobreza Urbana

Si bien es cierto que en años recientes algunos indicadores han reflejado un crecimiento económico favorable, tal recuperación no ha sido suficiente para reducir la pobreza urbana que, por el contrario, ha evolucionado desfavorablemente. Como referencia, cabe señalar que del 2005 al año 2009, tanto la pobreza (LP) como la pobreza extrema (LI) tuvieron un notorio incremento en las principales ciudades capitales tal y como se observa en las siguientes tablas:

**Tabla 4**  
**Pobreza (LP)**

Ciudad	Año 2005	Año 2009
Pasto	35,8%	39,8%
Pereira	40,3%	42,8%
Cali	30,1%	32,6%

Fuente: Cálculos MESEP con base en las Encuestas de Hogares del DANE (Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 a 2009)

**Tabla 5**  
**Pobreza Extrema (LI)**

Ciudad	Año 2005	Año 2009
Medellín	9,2%	10,2%
Cúcuta	6,7%	7,7%
Cali	8,9%	9,8%

Fuente: Cálculos MESEP con base en las Encuestas de Hogares del DANE (Gran Encuesta Continua de Hogares 2008 a 2009)

En las áreas urbanas, la pobreza está determinada por variables, como por ejemplo, el nivel y distribución del ingreso, la escasez de condiciones materiales, la exclusión y la exigua inversión social. Es común que en algunos sectores (localidades o barrios) no se dé prioridad al cubrimiento de las necesidades básicas y que los programas de inversión social se queden cortos en su objetivo de mejorar las condiciones de vida de las personas y los hogares, al tiempo que desvían sus recursos hacia otro tipo de actividades.

<sup>72</sup> M. BATISTA, “La miseria permanece”, en *El Tiempo*, Bogotá, jul. 5 de 2009, p. 8.

No hay integración, las extremadamente diferenciadas clases sociales luchan por sus privilegios y se excluye a quienes no tienen la capacidad de exigir los derechos que les corresponde. Un claro ejemplo de esta realidad la viven a diario los desplazados de la violencia que llegan a las ciudades capitales, para ellos las oportunidades laborales son pocas y precarias, se ven obligados a pedir limosna en las calles, a inducir a sus hijos a la prostitución y, en el peor de los casos, a convertirse en delincuentes. Esta migración debe ser atendida con medidas como una asistencia efectiva que evite la agudización de la desventajosa situación vivida por estas personas

Pero ante todo, la disminución de la pobreza urbana requiere políticas de fondo que apunten hacia la provisión básica de bienes y servicios con el fin de asegurar la cobertura de las necesidades mínimas necesarias y de esta forma disminuir los niveles de inopia –de allí que sea relevante un aumento del salario mínimo legal que posibilite una mejoría de las condiciones de vida de los más necesitados–<sup>73</sup>.

#### **IV. ¿QUIÉNES SON LOS INVISIBLES EN COLOMBIA?**

*Nosotros, los pobres, somos invisibles para los demás; así como los ciegos no pueden ver, los demás no nos ven.*<sup>74</sup>

Más que una cifra estadística o que un número resultado de un censo, los pobres en Colombia hacen parte de un grupo de personas con vidas semejantes, y con la característica particular de ser unos completos desposeídos y en algunas circunstancias completamente olvidados por quienes gozan de ciertos privilegios y oportunidades dentro de la sociedad.

Son todos aquellos colombianos que no tienen opción de figurar o sobresalir, más que por su precarias condiciones de vida, aquellos que identificamos por su forma de vestir, los que vemos deambular por las calles, parques, semáforos, a las afueras de los restaurantes o supermercados –y eso si no hay algún encargado de seguridad que los saque a las malas, con el pretexto de que fastidian a los clientes–, aquellos colombianos que carecen de toda seguridad alimentaria que si comen hoy no saben si lo harán mañana, los que nunca han tenido el derecho a estrenar una prenda de vestir y siempre se han tenido que conformar con la ropa vieja y sucia que otros han dejado, los colombianos que tienen que buscar en las basuras o en las plazas de mercado los sobrantes que otros han dejado o las frutas o verduras en estado de descomposición que nadie ha querido comprar.

Los que se levantan y se acuestan todos los días sin consumir alimentos, que habitan en las calles, los mal olientes, supuestos ladrones, expendedores de droga, travestidos, prostitutas, drogadictos, alcohólicos, enfermos mentales, etc., es decir delincuentes

<sup>73</sup> N. Restrepo Angarita, *Pobreza urbana: ¿Es posible reducirla?*, disponible en [www.seminariopublico.info](http://www.seminariopublico.info).

<sup>74</sup> J. BEALL, K. NAZNEEN, F. FARHANA, M.H. CHOUDRY y M. MUSHTAQ, “Social Safety Nets and Social Networks: Their Role in Poverty Alleviation in Pakistan”, Unpublished report for the Overseas Development Administration (U.K.), Pakistan 1993, en D. NARAYAN, *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial, Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2000.

estigmatizados y de quienes algunas personas piensan no deberían existir. Considerados para un amplio sector de la sociedad como un estorbo y un desecho humano, es decir como “desechables”, denominación que evidentemente resulta violatoria de los Derechos Humanos y los Derechos Fundamentales, en atención a que estas personas gozan de la misma condición de ser humano, que no existe ninguna razón para ser discriminados y mucho menos para que se les rebaje su dignidad y su plena existencia moral y física<sup>75</sup>. Esas personas que la Corte Constitucional ha denominado indigentes:

... que carecen de recursos económicos mínimos para subsistir dignamente y se encuentran incapacitados para trabajar, debido a su edad o estado de salud. La mayoría de las veces, no cuentan con una familia que les prodigue apoyo material y espiritual<sup>76</sup>.

Cara a esta realidad también está el devastador grupo de personas desplazadas, familias enteras que han tenido de abandonar sus tierras como consecuencia de la presión de los grupos legales o extralegales, que han ejercido la violencia para separarlos de lo único cierto y verdadero que han tenido en la vida, con lo único que se han identificado y que han sentido como suyo, su tierra y la de sus antepasados y las futuras generaciones. Estas personas a quienes se les obliga a dejar su vida, su pasado y su futuro, que pasan a engrosar las listas de los nuevos pobres, que algunas veces se cuentan y otras no.

El sin número de indígenas<sup>77</sup> que día a día caminan por las capitales en busca de una mejor oportunidad para vivir con sus hijos, en ciudades tan hostiles y agresivas, totalmente alejadas de su noción de realidad y del entorno donde han vivido y crecido de generación en generación. El indígena que ni siquiera usa calzado porque no está acostumbrado a él, que recorre las calles con sus bebés a cuestas y los otros pequeños de la mano. En que hace parte de un grupo liderado por su autoridad, que a diario se toma las calles o las entidades oficiales para exigir sus derechos.

El pobre, el carente de seguridad alimentaria, con malas condiciones de vida, sin oportunidades laborales, sin vivienda, sin acceso a los servicios públicos, sin derecho a la salud, el que tiene trabajo y mucho menos la oportunidad de participar de la vida social, el que no tiene voz ni voto, el que no es nadie en la sociedad.

---

<sup>75</sup> La sociedad no puede asumir una actitud de desprecio con quienes llevan una vida sub-normal y desigual, por el contrario, es tarea de todos promover las condiciones de igualdad real y efectiva y la adopción de medidas a favor de los marginados o discriminados. Lo más lamentable del caso, es que resulta difícil convencer a la sociedad, que ya les califico con ese apelativo, de que los indigentes tienen los mismos derechos civiles, sociales, económicos o políticos de cualquier colombiano.

<sup>76</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-533 del 23 de septiembre de 1992, M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>77</sup> Pese a que la Honorable Corte Constitucional se pronunció a través de la sentencia T-025 de 2004, donde declaró “el estado de cosas inconstitucional” refiriéndose entre otros temas, a la situación de los indígenas en Colombia en calidad de desplazados por la violencia, hizo una especial advertencia del riesgo de extinción que corre esta población e hizo un llamado a las autoridades competentes para fomentar políticas y programas de protección de sus derechos y prevención frente a sus necesidades. Sin embargo, las recomendaciones hechas por la Corte Constitucional, no ha sido acogidas en su totalidad debido a la situación presupuestaria del país. El problema de desplazamiento e inseguridad de los indígenas sigue siendo evidente.

Aquellos personas que tiene que soportar el peso de la vergüenza y la humillación que causa la pobreza. Aquellos que cargan con la *desesperanza, impotencia, humillación y marginación*.<sup>78</sup>

Ser pobre significa estar excluido y relegado frente a cualquier interacción del mercado, no tener oportunidad de participar de las leyes de la oferta y la demanda. El pobre esta excluido de la participación política, solo se le busca en época de campañas con falsas promesas y para asegurar su voto. Además de eso, el pobre se vuelve más vulnerable, cada vez que la ineficiencia del Estado, permite que los funcionarios o colaboradores de las instituciones aumenten el descalabro producido por la corrupción.<sup>79</sup>

Aquellos a quienes para poder acceder al servicio de salud se ven sometidos a pasar la noche haciendo una fila, para esperar un turno que les permita pedir una cita médica y a esperar que llegue la mañana para ser atendidos –si logran sobrevivir ya que algunos colombianos han perdido su vida mientras hacen la larga e interminable fila<sup>80</sup>–, o aquellas personas que son sometidas al “paseo de la muerte” falta de atención oportuna, descuido o negligencia medica y traslado de hospital en hospital por la negación de la prestación del servicio de salud que lleva a los pacientes –en su mayoría de escasos recursos– a la muerte, situación que no es ajena para las personas de cualquier edad, incluyendo los menores quienes en varias situaciones han sido las víctimas mortales.<sup>81</sup>

También son pobres, todas aquellas personas que tienen que ver como se destruye su núcleo familiar porque los grupos al margen de la ley reclutan a sus hijos menores o sencillamente porque ellos salen de sus casas huyendo del hambre y la miseria. Las madres cabeza de familia, que a diario tienen que enfrentar la necesidad y un “trabajo” en

---

<sup>78</sup> D. NARAYAN, *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, Banco Mundial, Mundi-Prensa, Madrid-Barcelona-México, 2000, p. 39.

<sup>79</sup> La situación de Colombia frente a la corrupción es lamentable, pese al esfuerzo del gobierno de turno, los esfuerzos por contrarrestar este flagelo no ha arrojado los resultados esperado y por el contrario, la gran mayoría de las instituciones del país se encuentran involucradas con alguno caso de corrupción. Según el informe presentado en el año 2011 por Transparencia Internacional, Colombia se encuentra en el puesto 80 entre 183 dentro de los países más corruptos del mundo. Casos tan sonados como “el carrusel de la contratación”, la corrupción del sector de la salud, la corrupción de la Dian, entre otros, aun siguen sin resolverse.

<sup>80</sup> Un hombre de 60 años de edad falleció este lunes en el suroriente de Bogotá luego de hacer la fila para solicitar una cita médica. Los hechos se registraron en la UPA (Unidad Primaria de Atención) de Bello Horizonte, en la localidad de San Cristóbal, suroriente de Bogotá. De acuerdo con la información, la persona sufrió un infarto y no pudo ser atendida porque no habían llegado a laborar los médicos. La Secretaría de Salud abrió las pesquisas correspondientes, disponible en [www.elespectador.com/noticias/salud/articulo-216747-fallecio-bogota-hombre-mientras-fila-sacar-cita-medica](http://www.elespectador.com/noticias/salud/articulo-216747-fallecio-bogota-hombre-mientras-fila-sacar-cita-medica).

<sup>81</sup> En Colombia se han registrado varios casos en donde las víctimas del “paseo de la muerte” han sido los menores de edad, como consecuencia del deterioro del sector de la salud, que ha llevado al cierre de muchos hospitales públicos sin que se traslade el servicio y la atención a otros centros hospitalarios, lo que hace pensar, que la salud no ha sido una prioridad para los últimos gobiernos.

condiciones indignas y de esclavitud para poder llevar algo de comer a sus hijos, o que terminan por vender a sus hijas menores de edad al mejor postor para la prostitución.

Sin lugar a dudas, todas estas personas que sumadas pueden llegar a sobrepasar las estadísticas que las entidades oficiales con tanto orgullo suelen presentar en sus informes o boletines, conforman en grupo de seres humanos desesperados y agobiados por la tara de la pobreza con la que les ha tocado vivir, que todos días es su tragedia, en la cual están envueltos y difícilmente podrán salir. La tragedia personal que toca la puerta de sus vidas y que ante el resto de la sociedad les hace invisibles.

## V. CRECIMIENTO ECONÓMICO VS. DESIGUALDAD

*Cuando se meten los pies en el barro y se mira frente a frente a un nombre y un apellido, a un José López, pobre, desempleado, con cinco hijos, nada del discurso económico aprendido sirve para decir algo coherente.<sup>82</sup>*

El principio de igualdad es el pilar de toda sociedad que se considere organizada y de todos los Estados Constitucionales<sup>83</sup>. Este principio fue consagrado en la Constitución Política colombiana en el artículo 13<sup>84</sup> y comprende varias facetas entre las cuales se encuentran el mandato del trato igualitario –que no es otra cosa diferente a la prohibición de trato discriminatorio– y el mandato del trato diferenciado –que se traduce en el deber de promoción y protección de los desfavorecidos que se encuentra a cargo del Estado–.

El concepto de igualdad también se entiende desde el punto de vista formal –isonomía o igualdad ante la ley– y material. La primera hace referencia a la igualdad frente a la ley, inspirada en el principio de la Revolución Francesa, según el cual “*todos los hombres son iguales frente a la ley*” o “*la ley es igual para todos*”<sup>85</sup>, el legislador debe propender que la creación de límites que impidan el trato discriminatorio de las personas frente a la ley; la igualdad material se refiere, al derecho de poder acceder a un cierto grupo de prestaciones relacionadas con la satisfacción de las necesidades humana, que deberá permitir a las personas *disponer de un conjunto equitativo de condiciones para ejercer la libertad*<sup>86</sup>. Para

<sup>82</sup> M. MAX-NEEF, entrevista realizada el 7 de mayo de 2009, disponible en [www.revistafusion.com/2004/enero/entrev124hpt](http://www.revistafusion.com/2004/enero/entrev124hpt).

<sup>83</sup> J. RAWLS, *Teoría de la justicia*, Traducción de M. D. González, Fondo de cultura económica, Madrid, 1995, p. 80 y ss.,

<sup>84</sup> Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

<sup>85</sup> N. BOBBIO, *Igualdad y libertad*, Paidós Ibérica S.A., Universidad del Barcelona, Barcelona, 1993.

<sup>86</sup> E. DÍAZ, “Teoría de los derechos”, en J. CARRERES *et. al.*, *Estado, Justicia, Derechos*, Almuquera Manuales/ Filosofía y Pensamiento, Alianza Editores, Madrid, 2002, p. 45.

Miguel Agudo<sup>87</sup>, este tipo de igualdad se justifica *el tratamiento diferenciado a través de medidas de discriminación positiva*.

La Honorable Corte Constitucional también ha insistido en que el trato diferencial implica para el legislador la creación de normas que permitan un tratamiento jurídico diferente para quienes no tienen *condiciones fácticas similares ni en iguales condiciones personales*<sup>88</sup>, previa valoración de las situaciones que permiten la aplicación del trato diferenciado.

Sobre la base de estos conceptos, se puede analizar el fenómeno de la desigualdad, en el entendido que la misma se presenta cuando no se hace posible la garantía del principio de igualdad, a través de políticas eficientes de sobrepasen los dificultades que impiden el alcance de la igualdad social y económica.

A lo largo de la historia de la humanidad se ha pretendido conquistar la igualdad social, política y económica, para lo cual, los gobiernos han propendido por la creación de políticas y programas que logren favorecer este principio universal, ejercicio que no ha sido nada fácil, si tenemos en cuenta que la igualdad es un fin que permite a las personas establecer una relación entre sí que los ponga de frente a la ley, a los derechos, a las oportunidades, a la posibilidad de satisfacer sus necesidades básicas y que les permita ser *libremente iguales*<sup>89</sup>.

Cuando se rompe este principio –en cualquiera de sus dos formas, material o formal–, se quiebra el equilibrio legal y se abre la puerta a su violación, situación que pone en peligro la integridad y la dignidad de las persona. Cuando los iguales y los desiguales entre si no reciben el trato que normalmente se les debería dar –en virtud el mandato constitucional–, quedan excluidos del grupo de los que si gozan de dicho privilegio, poniéndolos en situación de desventaja e inferioridad.

En esta situación de desventaja e inferioridad se encuentran miles de personas en situación de pobreza, por las precarias condiciones en que suelen vivir, por la falta de privilegios y de oportunidades que no les permite salir de ese contexto y que por el contrario, les amarra cada día más. Es un círculo vicioso que ante la inexistencia de políticas claras, eficientes y constantes por parte de los gobiernos de turno, permite que se afiance el fenómeno de la pobreza como una *trampa*<sup>90</sup> de la cual es casi imposible escapar. Las trampas que generan pobreza y que a su vez incrementan la desigualdad.

---

<sup>87</sup> M. AGUDO, *Estado social y felicidad. La exigibilidad de los derechos sociales en el constitucionalismo actual*, Ediciones Laberinto, Madrid, 2006, p. 62.

<sup>88</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-171 del 4 de marzo de 2004, M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.

<sup>89</sup> N. BOBBIO, *Igualdad y libertad*, op. cit. p. 56.

<sup>90</sup> Las trampas de la pobreza se convierten en engaños, que no sólo terminan por manipular, sino por convertirse en un círculo vicioso que, con el paso del tiempo, difícilmente puede ser roto. Para el pobre es

La desigualdad social genera enormes brechas y diferencias de cara a los derechos, obligaciones, bienes y servicios dentro de la sociedad. La desigualdad también se evidencia en el trato diferencial entre ricos y pobres y en la disparidad fiscal consecuencia de la política tributaria de los últimos años, concebida tan sólo para resolver los problemas de déficit y saneamiento fiscal, ignorando el cumplimiento de los postulados del Estado Social de Derecho.

Colombia sigue siendo un país con una evidente desigualdad social. Los factores como el desempleo, la crisis del sistema de seguridad social y el equivocado manejo de los subsidios focalizados, conllevan al persistente nivel de inequidad, que se manifiesta en la pobreza y pobreza extrema de que son víctimas millones de personas en Colombia, que les margina, excluye y discrimina, haciéndoles ver *como una carga o desventaja de cara a la competencia entre los diferentes grupos o comunidades*<sup>91</sup>.

El panorama que en Colombia no es muy alentador, como tan poco lo es el que sufren actualmente muchos países del mundo<sup>92</sup>. El fenómeno resulta contradictorio, a pesar de haberse reportado un crecimiento importante en la economía especialmente en los últimos años, se siguen presentando altas tasas de pobreza y desigualdad. Es evidente que la política económica adoptada no ha funcionado, prueba de ello, es que a pesar del crecimiento económico del 6%, en los últimos años, se disparó el desempleo –según la OTI Colombia es país con la mayor tasa de desempleo de la región–, hasta llegar a cifras preocupantes como el 12.6% en el mes de julio de 2010<sup>93</sup>; para el año 2011, el desempleo registró cifras del 10.8%<sup>94</sup>, equivalente a 2,400 millones de colombianos sin trabajo y para el mes de junio de 2012, el desempleo alcanzó el 10,5%<sup>95</sup>. Respecto de las estadísticas que maneja el DANE hay que decir, que en muchas oportunidades no se tiene en cuenta el total de los trabajadores del empleo informal –del cual hacen parte los comerciantes, trabajadoras domésticas, lustradores de zapatos, entre otros–, sencillamente porque este grupo de personas no contribuyen con la seguridad social.

---

cada vez más complicado abandonar su condición de estrechez y marginalidad, esta situación solo se puede superar con la ayuda del Estado.

<sup>91</sup> C. E. LÓPEZ OBREGÓN, *Economía de los Derechos*, DIKE-Universidad del Rosario, Bogotá, 2005. p.73.

<sup>92</sup> “*La gente en otros países, como los latinoamericanos está acostumbrada a la pobreza. En Europa no. Esta es una sociedad acostumbrada al bienestar y de un momento a otro se quedaron con las manos vacías*” (Mauricio Jaramillo Jassir, profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario). *Esto no es exagerado, y se refleja en estadísticas. España ya es uno de los países con peores índices de toda la Unión Europea, sino el peor. La miseria ya se ha esparcido a casi todas las regiones españolas (...) el 26,4% de la población del país se puede considerar en la miseria.* (La República, agosto 13 de 2012).

<sup>93</sup> Al mes de julio de 2010 habían en Colombia un total de 2.75 millones de colombianos desempleados de acuerdo al Informe presentado por el DANE.

<sup>94</sup> Principales resultados del mercado laboral. Diciembre de 2011. Resultados Nuevo Marco 2005, Datos expandidos con proyecciones de población elaboradas con base en los resultados del Censo 2005, [www.DANE.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres\\_\\_web\\_ech\\_dic\\_corta11.pdf](http://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres__web_ech_dic_corta11.pdf).

<sup>95</sup> Departamento Nacional de Estadística DANE, Boletín de Prensa, Principales resultados del mercado laboral, [www.DANE.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres\\_\\_web\\_ech\\_jun\\_corta12.pdf](http://www.DANE.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/pres__web_ech_jun_corta12.pdf).

Lamentablemente la política económica colombiana no promueve el desarrollo humano y la erradicación de la pobreza, de allí que el modelo neoliberal colombiano, sólo se haya preocupado por privatizar los servicios públicos sin ningún tipo de control, promover reformas tributarias regresivas, desestimular con medidas opresoras a los pequeños y medianos empresarios, favorecer las importaciones en detrimento de las exportaciones de los productos nacionales, acabar con la estabilidad laboral, estimular los bajos salarios y desconocer por completo la realidad económica a la hora de establecer el salario mínimo de los asalariados, que cada día es más inequitativo e injusto.

Por otro lado, analistas económicos han señalado que el informe de la MESEP pone de manifiesto como la política económica –que siempre es política social<sup>96</sup>– ha buscado favorecer a los ricos y marginar a los pobres y en su afán por concentrar la riqueza en pocas manos, dejó de lado la búsqueda del verdadero desarrollo desde la óptica de la equidad social, donde la riqueza y la renta sirvan como instrumento que proporcione una mejor calidad de vida a las personas y que a su vez les ayude a salir de la pobreza.

Y aunque el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez invirtió casi siete billones de pesos en programas<sup>97</sup> destinados a reducir la pobreza extrema –que mitigaron la pobreza pero no la erradicaron–, las cifras muestran que Colombia sigue siendo un país de desposeídos donde las iniciativas institucionales han resultado ineficientes y las políticas sociales asistencialistas<sup>98</sup> han fracasado. La bandera del gobierno pasado de la política social se dedicó en la práctica a desarrollar una política dirigida a desplazar a los

<sup>96</sup> J.I. GONZÁLEZ, *Política social e indicadores sociales en Colombia: una evaluación*, op. cit. pp. 246-250.

<sup>97</sup> Las principales políticas del ex presidente Álvaro Uribe contra la pobreza fueron: 1) Familias en acción, estrategia creada bajo el gobierno de Andrés Pastrana Arango que fue conservada durante la primera administración del presidente Uribe, criticado por ser un programa asistencialista preocupado más por dar limosnas y no por la generación de empleos. Por otro lado, al parecer se infiltraron personas que no reunían las condiciones del programa con el fin de recibir las ayudas del gobierno, además, muchas familias no cumplían con las condiciones de mantener a sus hijos en las escuelas y colegios públicos y por último, las estadísticas de desnutrición de los últimos años no demuestran que se haya reducido el hambre; 2) Juntos-Red para la superación de la pobreza extrema. ”. El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, denominado “Estado Comunitario: Desarrollo para todos”, cuyas políticas no alcanzaron los resultados esperados constituyéndose en un fracaso para la sociedad y el gobierno; 3) Programas oficiales del sector agrícola “Agro Ingreso Seguro”- ley 1133 de 2007, cuyo presupuesto fue de 72.500 millones de pesos, los cuales en su mayoría terminaron favoreciendo a las familias más ricas de la costa Atlántica del país, ex-reinas de belleza, poderosos empresarios del campo, potentados de gran influencia regional, políticos investigados en el proceso denominado “para-política” y ex funcionarios de entidades oficiales. Subsidios, no reembolsables y libres de impuestos entregados con el aval del ex ministro de Agricultura Andrés Felipe Arias y del propio ex presidente de la República Álvaro Uribe Vélez.

<sup>98</sup> Para el Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes “*Los subsidios estatales disminuyen la formalización del empleo y aumentan la vulnerabilidad fiscal. El asistencialismo permanente, tarde o temprano, se revela como dañino para los hogares e insostenible para el fisco*” (...) *repartir, repartir y repartir, requiere un incesante trabajar, trabajar y trabajar. Lástima que al final de cuentas, tanta actividad resulte infructuosa, pues la verdad del asunto (la triste verdad) es que los subsidios (a ricos y pobres) no traen mayor crecimiento ni menor pobreza*”(Familias en acción ¿plataforma para la elección?, disponible en [www.cambio.com.co](http://www.cambio.com.co)).

campesinos y a las negritudes, al tiempo que despojó de sus tierras a los indígenas. El carácter contingente y parcial de las políticas sociales, las convierte en asistencialistas, sin lograr tocar la raíz de los problemas. Lamentablemente estos programas no se orientaron a contrarrestar la pobreza, su fin primordial fue la entrega de subsidios a los pobres, lográndose únicamente conservar la concepción del Estado paternalista, donde lo más importante es ser un benefactor.

Por otro lado, la economista Consuelo Corredor<sup>99</sup> considera que el principal problema relacionado con la falta de efectividad del crecimiento de la economía en Colombia, radica en la distribución:

La evidencia empírica ha demostrado que se puede tener altos niveles de crecimiento y sin embargo aumentar la situación de pobreza y de pobreza extrema en la medida que ese crecimiento se concentra en pocas manos. Colombia es uno de los países con mayor desigualdad en el continente y América Latina es el continente más desigual del mundo.

El Gini ha aumentado y la estructura económica del país es concentradora. Aquí hay concentración de la tierra, de los activos productivos y de los activos financieros. El crecimiento económico va a manos de aquellos que detentan los derechos de propiedad y la riqueza. Por eso existe el crecimiento pro pobre, que busca encausarse en políticas económicas y distributivas que permitan que personas en situación de pobreza se favorezcan del crecimiento. Siempre se dice si ese crecimiento fue por pobre o no. Lo que está demostrando en el caso colombiano es que no lo fue.

No hay que perder de vista que la desigualdad no es sólo un tema económico, ya que también constituye un grave problema en términos de derechos humanos, por la incapacidad que deviene ante la privación que tiene un amplio sector de la sociedad, para acceder a los bienes y servicios relacionados con el disfrute los DESC, tales como la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, la protección de la familia, las libertades sindicales y la alimentación<sup>100</sup>.

Lo más lamentable del caso, es que la desigualdad se constituye en una limitante para el ejercicio de los derechos sociales, generando graves violaciones, sin que a la fecha el gobierno haya definido una política con el fin de proteger de manera real y efectiva estos derechos. Es evidente que se han desatendido las obligaciones acogidas en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las recomendaciones de la Alta Comisionada en el sentido de:

Desarrollar una política consistente para disminuir la brecha de inequidad existente en el país y asegurar que se adopten todas las medidas necesarias para lograr una disminución de los índices de analfabetismo y desocupación, y un aumento en el acceso a la salud, la educación y a la vivienda<sup>101</sup>.

---

<sup>99</sup> Entrevista con Consuelo Corredor, miembro de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas desde 1984, Bogotá, 17 de octubre de 2009.

<sup>100</sup> F. GALVIS CASTRO, “¿Cohesión social? Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo”, *op. cit.*

<sup>101</sup> *Colombia bajo la lupa del Consejo de Derechos Humanos*, disponible en [www.cric-colombia.org](http://www.cric-colombia.org).

Lo cierto es que las políticas y programas de gobierno deben propender por la generación de empleo, la inversión en infraestructura y la reforma agraria. Es importante avanzar hacia la integración, generar nuevas estrategias para favorecer al sector rural, mirar el campo desde la dinámica social y articular el manejo del mismo desde las grandes ciudades del país quienes deben ser la dinamizadoras de la producción agropecuaria<sup>102</sup>. Por otro lado, es importante efectuar una reforma tributaria estructural, que permita la reducción de las altas tarifas impositivas, para permitir la inversión extranjera en el país, un diseño impositivo sostenible donde la economía colombiana se beneficie de todos los potenciales capitales de inversión que permitan el desarrollo del país.

Finalmente, el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2011, Sostenibilidad y equidad: Un mejor futuro para todos, Colombia se encuentra ubicada en el puesto 87 entre 187 países más desiguales y pobres del mundo<sup>103</sup>. Además de esto, la pobreza se ve agravada con el incremento de personas desplazadas, para el 30 de noviembre de 2011 alcanzó la cifra de 3.875.987 (expulsadas) según el Registro Único de Población Desplazada –RUPD-<sup>104</sup>.

Sin duda alguna, estas cifras demuestran que Colombia sigue siendo uno de los países con mayor desigualdad e inequidad del mundo, por si fuera poco, la continua violación de los derechos civiles y políticos, la corrupción, la violencia y la inseguridad, abonan perfectamente el terreno, para hacer imposible romper con el círculo vicioso de la pobreza y la desigualdad.

## **VI. ¿QUÉ QUEDA POR HACER?**

*La búsqueda de una sociedad equitativa y sin pobreza corresponde a un proyecto político de consolidación y profundización de la democracia. La superación de la pobreza es un desafío ético, económico y político que no puede abordarse desde la perspectiva economicista, sino desde un enfoque multicasual y multidimensional.<sup>105</sup>*

Mientras las políticas sociales concebidas para erradicar la pobreza estén en manos de gobiernos inescrupulosos, manipuladores y corruptos, difícilmente se podrá cumplir con las metas propuestas en la Cumbre del Milenio. Cualquier programa está destinado al fracaso cuando priman los intereses personales y las ambiciones desmedidas, sobre el interés real

---

<sup>102</sup> Entrevista con Jorge Iván González, Economista, director del Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional y miembro de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), Bogotá, octubre de 2008.

<sup>103</sup> Informe sobre Desarrollo Humano 2011. Sostenibilidad y equidad: un mejor futuro para todos, disponible en [hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/resumen/](http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/resumen/).

<sup>104</sup> Estadísticas de la población desplazada, Registro Único, disponible en [www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=556](http://www.dps.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=295&conID=556).

<sup>105</sup> M.E. ÁLVAREZ MAYA y H. MARTÍNEZ HERRERA, *El desafío de la pobreza*, op. cit., p. 127.

de contrarrestar las condiciones de marginalidad, al igual que cuando se busca favorecer a quienes han brindado apoyo económico o han hecho favores que son precisos pagar.

Los modelos económicos que se han aplicado no han logrado revertir sustancialmente la situación de adversidad que viven millones de colombianos, pues no tocan las bases estructurales de los problemas y adoptan una naturaleza contingente y parcial, de modo que los pequeños avances palidecen ante cualquier crisis coyuntural<sup>106</sup>.

La principal preocupación de los gobiernos desde la década de los noventa ha sido aumentar el crecimiento económico por medio de la disminución de la inflación, el incremento del empleo, la mejoría de la productividad y la eficiencia de las empresas, pero se ha dejado de lado el objetivo primordial de todo sistema económico *que las personas vivan con condiciones dignas que les permitan mejorar cada vez más su calidad de vida*<sup>107</sup>.

No hay que perder de vista que el Estado tiene la urgente necesidad de implementar las medidas apropiadas para erradicar la pobreza y favorecer la protección y el ejercicio de los derechos sociales fundamentales y las libertades básicas. En la medida que los gobiernos asuman sus cargas y obligaciones frente a los derechos sociales de los ciudadanos, se eliminará la pobreza y la desigualdad, y será más factible romper el círculo vicioso generado por el desempleo, el conflicto armado, la violencia, la corrupción y el desplazamiento forzado:

Tenemos el deber de dedicar más recursos a la educación, porque sin educación no habrá mayores niveles de empleo y sin empleo, la pobreza no se erradica. Tenemos que dedicar más recursos a la salud.<sup>108</sup>

Las políticas sociales deben encaminarse hacia la adopción de modelos económicos que, al tener como prioridad al hombre, le permitan crecer, expresarse e interactuar con sus semejantes, es decir, desarrollarse como persona y no como un objeto. Tal economía ha de retornar al ser humano a la posición que le corresponde y que con el paso de los años, se ha perdido<sup>109</sup>. También es fundamental dar prioridad a la satisfacción de las necesidades básicas, al rescate de los valores<sup>110</sup> y no confundir el crecimiento con el desarrollo, pues si bien es cierto que lo primero reviste importancia, no resulta suficiente para desterrar el problema. Los mayores esfuerzos consisten en abandonar la indiferencia y tomar la decisión política de privilegiar, en términos de presupuesto y gestión, las acciones orientadas a eliminar el hambre, la indigencia y la miseria. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza, de tal suerte que el mejor desarrollo, es aquel que mejora la calidad de vida de las personas<sup>111</sup>.

<sup>106</sup> Existe una confusión entre el objetivo de acabar la pobreza y las herramientas empleadas para tal fin.

<sup>107</sup> J.P. DURÁN ORTIZ, *La pobreza y su relación con el desarrollo social, el crecimiento económico y el empleo: Nuevas hipótesis teóricas e implicaciones prácticas*, disponible en [www.banrep.gov.co](http://www.banrep.gov.co).

<sup>108</sup> D. PADILLA, disponible en [www.elcolombiano.com.co](http://www.elcolombiano.com.co).

<sup>109</sup> M. MAX-NEEF, disponible en [www.revistafusion.com/2004/enero/entrev124hpt](http://www.revistafusion.com/2004/enero/entrev124hpt).

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

Así pues, los programas gubernamentales han de visualizar a los pobres, brindarles una identidad y acabar con la exclusión social a que se han visto sometidos. De esta forma, sería posible resarcir su condición como individuos sujetos a derechos y obligaciones, proporcionarles un reconocimiento social y redimirles de ese estado de marginamiento en que han vivido de generación en generación. La misión sustantiva de estas políticas es propiciar el bienestar personal para garantizar:

La libertad de no padecer hambre y superar el analfabetismo (...) de ejercer la capacidad de agencia en el sentido de decidir e incidir sobre la propia vida y sobre la vida de los demás.<sup>112</sup>

Es necesario generar espacios propicios para que todos los ciudadanos desarrollen su potencial y accedan a una vida productiva conforme a sus necesidades y posibilidades. Ahora bien, impulsar el desarrollo humano exige una justicia social que atienda el principio de equidad entre las zonas rurales y urbanas, entre las regiones, entre los grupos étnicos y entre hombres y mujeres, en horizontes vitales como la educación, la salud, la vivienda, el empleo, la propiedad de la tierra y la distribución del ingreso.

Cualquier política económica y social que un gobierno pretenda implementar debe incluir soluciones estructurales, con metas a mediano y largo plazo, en las que se integren factores cuantitativos, cualitativos y sociológicos. Igualmente, es fundamental enfatizar en la educación, una de las principales preocupaciones estatales, deber institucional y derecho fundamental. El Estado tiene la obligación de permitir el derecho a la educación<sup>113</sup>, pues sólo si se rompe la trampa de la escasa presencia de este elemento capital, se romperán las trampas del trabajo infantil y la baja calificación. Si los pobres logran acceder a la primaria y la secundaria y se facilita su ingreso a los niveles superior y técnico, adquirirán una capacitación que les permitirá desarrollar distintas actividades, ejercer una labor productiva para ser menos discriminados.

La generación de empleo, a su vez, es una tarea que concierne a todos, no sólo al gobierno, sino también a la empresa privada. Gracias a esta cooperación, es posible desplegar estrategias que conlleven a multiplicar los puestos de trabajo, a brindarle un ingreso digno y permanente todas las personas y, en consecuencia, a consolidar tanto el crecimiento como el desarrollo económico.

## **VII. CONCLUSIONES**

La superación de la pobreza es una condición necesaria para el crecimiento y la sostenibilidad de la nacionalidad, por tal razón, los gobiernos democráticos deben

---

<sup>112</sup> R. UPRIMY YEPES *et. al.*, *Los derechos sociales en serio: Hacia un diálogo entre derechos y políticas públicas*, Antropos, Bogotá, 2007, pp. 46-47.

<sup>113</sup> “Existe un conjunto de derechos, como el del libre desarrollo de la personalidad, que deben ser respetados dentro del proceso educativo. Del mismo modo, es preciso que las prácticas pedagógicas se adecuen a los derechos humanos y los respeten”, R. UPRIMY YEPES, *op. cit.*

concentrar sus esfuerzos en afianzar un Estado social de Derecho que garantice a todos los ciudadanos sus derechos fundamentales en el plano político, económico y cultural<sup>114</sup>. Incluir a los pobres en la sociedad constituye el mayor desafío ético en el camino de dignificar al hombre individual y socialmente<sup>115</sup>, a su vez, el camino para hacerlos visibles en la sociedad y generarles mayores oportunidades.

La única manera de reducir la pobreza es propiciar una verdadera justicia social, pero no para implantar un Estado paternalista, benefactor o asistencialista, sino para fortalecer el principio de equidad como un pilar del bienestar social que garantice una vida digna. Asimismo, resulta prioritario superar las arraigadas diferencias existentes entre las políticas productivas y sociales y lograr una conciliación entre ellas, las primeras siempre orientadas hacia la obtención de los recursos que permiten atender las necesidades de un país en materia fiscal, tributaria, comercial, financiera e industrial y las segundas, por su parte, alienadas a resolver la desigualdad de oportunidades.

### **LOS INVISIBLES DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO COLOMBIANO**

**Resumen:** La pobreza en Colombia es uno de los fenómenos más aterradores de este siglo. Pese a los esfuerzos de los últimos gobiernos, los programas y políticas económicas y sociales no han logrado reducir de manera considerable los índices de pobreza nacional y pobreza extrema. Los pobres en Colombia siguen haciendo parte de la población olvidada, invisible ante los ojos del gobierno y demás ciudadanos, excluidos y marginados de la sociedad, con todo tipo de faltantes y carencias.

**Palabras clave:** Pobreza. Políticas económicas. Políticas sociales. Desigualdad.

### **THE INVISIBLE PEOPLE OF THE WELFARE STATE OF COLOMBIA**

**Abstrac:** Poverty in Colombia is one of the most frightening of century. Despite the efforts of recent governments, programs an economic and social politic have failed to significantly reduce national poverty rates and poverty. The poor in Colombia continue to part of the

---

<sup>114</sup> M.E. ÁLVAREZ MAYA y H. MARTÍNEZ HERRERA, *El desafío de la pobreza, op. cit.*,

<sup>115</sup> *Ibid.*

forgotten population, invisible in the eyes of the government and other citizens, excluded and marginalized in society, with all kinds of shortages and deficiencies.

**Keywords:** Poverty. Economic policy. Social policy. Inequality.

*Nota recibida:* 30.6.2012

*Nota aceptada:* 30.9.2012