Boletín No 4: Serie sobre los derechos económicos, sociales y culturales

¿Cohesión social?
Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos de la región más inequitativa del mundo

Luego de casi tres años sin información acerca de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad, Colombia vuelve a tener cifras en la materia. Las nuevas cifras confirman lo que algunos estudios ya habían venido revelando: que el crecimiento económico de los años 2006 y 2007 fue inequitativo y no representó mejoras en la calidad de vida de las personas de más bajos ingresos; que la desigualdad no cede y se mantiene en los mismos niveles de 2002; que la indigencia aumentó entre 2005 y 2008 y afecta al 17,8% de la población; que cerca de la mitad de los colombianos está en condiciones de pobreza; y que en el campo la situación es aún peor, pues la pobreza afecta al 65% de sus habitantes y la indigencia al 32%[1].

1. El discurso gubernamental de la cohesión social

En todas sus intervenciones el Presidente de la República hace orgullosa alusión a los "tres pilares" de su gobierno: "seguridad democrática, confianza inversionista y cohesión social". Con esta última expresión el Presidente se refiere a la ejecución de programas de transferencias de dinero como el de Familias en acción, Familias guardabosques y Mujeres ahorradoras en acción, articulados en la Red Juntos. Esa es la recepción que ha hecho el Gobierno Nacional de un concepto más complejo, precisado por la CEPAL en los siguientes términos:

[1] Departamento Nacional de Planeación, "Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) entrega series actualizadas al Gobierno Nacional", 24 de agosto de 2009, disponible en www.dnp.gov.co.

Personería jurídica: resolución 1060, Agosto de 1988, Alcaldía Mayor de Bogotá
Calle 72 No. 12- 65 Piso 7 Tel: (571) 3768200 - 3434710 Fax: (571) 3768230
E-mail: ccj@col.net.co Apartado Aéreo 58533 Bogotá, Colombia

"La cohesión social se refiere tanto a la eficacia de los mecanismos instituidos de inclusión social como a los comportamientos y valoraciones de los sujetos que forman parte de la sociedad. Los mecanismos incluyen, entre otros, el empleo, los sistemas educacionales, la titularidad de derechos y las políticas de fomento de la equidad, el bienestar y la protección social. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos abarcan ámbitos tan diversos como la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos"[2].

Al comienzo de su segundo período el Presidente empezó a utilizar de forma reiterada la expresión "cohesión social" en sus intervenciones:

"Nuestra visión de democracia gira en torno a 5 elementos: seguridad democrática, libertades públicas, cohesión social, transparencia e instituciones independientes"[3].

El presidente señalaba en ese momento que la cohesión social sería alcanzada mediante una reducción significativa de la pobreza. Así por ejemplo, en un acto conmemorativo del día internacional para la erradicación de la pobreza en 2006, el Presidente afirmó *"créanme que durante los 46 meses restantes de mi gobierno la pobreza disminuirá al 35 por ciento"* [4].

Tres años después de este anuncio y siete de la primera elección de Álvaro Uribe como Presidente, las conclusiones de la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) revelan que este Gobierno no se ha caracterizado por lograr la cohesión social, pero sí por tratar de incidir en la

[2] CEPAL, *Cohesión social: Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2007, pág. 17.
[3] "Discurso del Presidente Álvaro Uribe en el acto de posesión de su segundo mandato", Revista *Semana*, 7 de agosto de 2006, versión electrónica.
[4] "Oportunidad perdida", Revista *Semana*, 29 de agosto de 2009, versión electrónica.

información estadística sobre pobreza y desigualdad, así como por fortalecer un modelo de crecimiento económico que favorece a los sectores más ricos de la población[5].

2. "Oscurantismo" estadístico

Desde el comienzo del segundo período del Presidente en 2006, Colombia no contaba con cifras acerca de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad. Esta situación se originó por el interés manifiesto del Gobierno nacional de controvertir e incidir en la forma como se mide la pobreza, en lugar de comprometerse en el diseño e implementación de una política social universal, articulada en función de verdaderos pilares como la generación de trabajos decentes y el fortalecimiento de la educación como principal factor de movilidad social.

Al respecto, conviene recordar que entre 2005 y 2006 se desató un fuerte debate acerca de la necesidad de garantizar la independencia del Departamento Nacional de Estadística (DANE), entidad encargada de planear, levantar, procesar, analizar y difundir las estadísticas oficiales. Así, luego de la renuncia de dos directores de la entidad (que hicieron públicas las presiones de funcionarios del Gobierno nacional en la divulgación de información) la discusión se centró en la confiabilidad de las estadísticas en materia de pobreza, indigencia y desigualdad[6].

En ese momento, el debate se refería a las notorias diferencias entre las estadísticas oficiales y las de estudios independientes. Así, mientras la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la

[5] "La desigualdad no cede", Diario *El Espectador*, 30 de agosto de 2009, versión electrónica.
[6] A la renuncia de César Caballero como Director de la entidad (en septiembre de 2004) se sumó la de Ernesto Rojas (septiembre de 2007). El primero de ellos manifestó que "estaba siendo presionado por el secretario de prensa de Palacio, Ricardo Galán, para que aplazara la presentación de las cifras de un estudio sobre violencia e inseguridad en el país", mientras que Rojas señaló, como motivo de su dimisión, las interferencias de funcionarios del Departamento Nacional de Planeación en relación con las estadísticas sobre el nivel de desempleo. "Sale el Director, queda el debate", Diario *Portafolio*, 10 de septiembre de 2007, versión electrónica.

Desigualdad (MERPD) presidida por el Departamento Nacional de Planeación, afirmaba que para 2005 el 49,2% de la población colombiana vivía por debajo de la línea de pobreza[7], el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) de la Universidad Nacional de Colombia y la Contraloría General de la República señalaban que la población en condiciones de pobreza en Colombia alcanzaba un 66% en ese mismo año. La brecha entre los resultados oficiales y los de la Universidad Nacional de Colombia corresponde a las *"diferencias"* metodológicas de los estimativos, no obstante utilizar las mismas fuentes del DANE[8].

Esta discusión alcanzó su punto más alto cuando el DANE decidió hacer cambios en la fuente para las estimaciones de las cifras de pobreza, indigencia y desigualdad, al implementar en junio de 2006 la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) en reemplazo de la Encuesta Continua de Hogares (ECH)[9]. Con base en esta nueva "Gran Encuesta" el Gobierno nacional afirmó en junio de 2006

---

[7] Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad (MERPD), *Pobreza y desigualdad en Colombia: Diagnósticos y estrategias*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP), 2006, pág. 13.

[8] En particular se explican por la forma como fueron modificados por la MERPD los estándares para determinar la canasta básica y los ingresos de los colombianos. En efecto, las líneas de pobreza e indigencia se determinan "cruzando" la canasta básica de bienes que deberían adquirir las personas, con sus ingresos. Así, mientras el CID de la Universidad Nacional utilizaba la canasta "nueva" estimada entre 1994 – 1995 con base en el consumo del primer 90% de la población (excluyendo al 10% más rico), y que contenía en general una canasta de bienes y servicios mucho más completa, el DNP, el DANE y la MERPD utilizaban una canasta de bienes "novísima" creada por esta última (y que tenía en cuenta los hábitos de consumo del 25% al 50% más pobre de la población). Por el lado de los ingresos, las imputaciones por propiedad de la vivienda, subdeclaración y subsidios utilizados por las entidades gubernamentales generaron también diversas críticas. Al respecto, ver Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), *Bienestar y macroeconomía 2002–2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia – Contraloría General de la República, 2006, págs. 45 y ss. En el mismo sentido: Ricardo Bonilla González, "Crecimiento, empleo, seguridad social y pobreza", en *Bienestar y macroeconomía 2007, más allá de la retórica*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, 2007, págs. 123 y ss.

[9] *"Los cambios más importantes fueron el tamaño de muestra, el medio de captura de la información (de encuesta en papel a dispositivo móvil), la longitud y el orden del cuestionario. Si bien las innovaciones mejoraron la calidad de los datos, el cambio de la encuesta, sin haber seguido el protocolo que consiste en mantener por un periodo razonable la encuesta antigua y la nueva, implicó un costo en términos de la comparabilidad de las series de mercado laboral, pobreza y desigualdad".* Departamento Nacional de Planeación, "Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) entrega series actualizadas al Gobierno Nacional", 24 de agosto de 2009, disponible en www.dnp.gov.co.

que la pobreza había descendido al 45,1% de la población y que con la indigencia había sucedido algo semejante, bajando al 12%[10].

No obstante, debido a la desconfianza que generaron las nuevas cifras, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) le solicitó al DANE que durante todo el 2008, y sin suspender la nueva Gran Encuesta Integrada de Hogares, aplicara una encuesta con las mismas características de la anterior, que ahora se denominaría Encuesta Continua de Hogares Paralela. De esta manera, al comparar para un mismo período los resultados de las dos encuestas (nueva y antigua) se podría definir *"una solución que permitiera empalmar debidamente las series"*[11].

Luego de efectuar tal ejercicio, el DNP conformó la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP), con el objeto de encontrar soluciones definitivas sobre la comparabilidad de las series[12]. Esta misión rindió su informe el 24 de agosto de 2009, precisando las cifras de pobreza, indigencia y desigualdad de 2008.

Con el informe de la MESEP, el país vuelve a tener información acerca de los niveles de pobreza, indigencia y desigualdad. Sin embargo, es necesario advertir que la decisión gubernamental de modificar de forma abrupta en 2006 la metodología utilizada al respecto, tiene como consecuencia que aún hoy Colombia carece de información acerca de lo que sucedió entre 2006 y 2007 en materia social. Así mismo, conviene destacar que una de las conclusiones más significativas de la Misión es que las cifras de pobreza, indigencia y desigualdad

[10] "Disminuyen los pobres, pero entre ellos hay más indigentes", Diario *El Tiempo*, 25 de agosto de 2009, págs. 1-8.
[11] Departamento Nacional de Planeación, "Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) entrega series actualizadas al Gobierno Nacional", 24 de agosto de 2009, disponible en www.dnp.gov.co.
[12] Esta misión estaba conformada por Jorge Iván González (del CID de la Universidad Nacional), Manuel Ramírez (Universidad del Rosario), Mauricio Santamaría (Fedesarrollo) y Carlos Eduardo Vélez. La Misión contó con el acompañamiento de funcionarios del DANE y el DNP, así como de expertos de la CEPAL y el Banco Mundial.

divulgadas por el DANE y el Gobierno Nacional en junio de 2006 no son confiables, razón por la cual fueron excluidas del informe de la MESEP[13].

3. Las nuevas cifras de pobreza e indigencia

De acuerdo con las conclusiones de la MESEP, las personas en condiciones de pobreza (definida como la población con ingresos inferiores a 1.086.000 pesos mensuales en un hogar de cuatro personas) pasaron del 53,7% de la población en 2002 a 46% en 2008; la indigencia (ingresos inferiores a 468.000 pesos mensuales en un hogar de cuatro personas) pasó de 19,7% a 17,8% en el período 2002-2008, pero aumentó si se compara con la cifra registrada en 2005, cuando llegaba al 15,7% de la población[14]. En números *"gruesos"*, lo anterior quiere decir que en 2008 cerca de 21 millones de personas estaban en la pobreza y que de ese total 8 millones se encontraban en la indigencia (pobreza extrema).

Lo revelado por la MESEP resulta alarmante en varios sentidos. En primer lugar, si se compara el caso colombiano en relación con los demás países de la región se encuentra que *"mientras en Latinoamérica la pobreza se redujo en 10 puntos porcentuales entre 2002 y el 2007 y la indigencia cayó casi 7 puntos, en el territorio nacional, hasta el 2008, dicha baja fue de 7,7 y 1,9 puntos, respectivamente"*[15]. En el mismo sentido, conforme al Panorama social de América Latina elaborado por la CEPAL, la pobreza y la indigencia en Colombia

[13] "Las series empalmadas de pobreza, indigencia y Gini no incluyen los datos de 2006 ni de 2007. El dato de 2006 se excluyó por ser el año de transición de la ECH a la GEIH (la calidad de la información es inferior). Además, no cuenta con la información completa (anual) de ninguna de las dos encuestas. El año 2007 se omitió porque la MESEP consideró que, por tratarse de un periodo de estabilización de la encuesta, no era prudente calcular cifras oficiales con el ingreso reportado en este año". Departamento Nacional de Planeación, "Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) entrega series actualizadas al Gobierno Nacional", 24 de agosto de 2009, disponible en www.dnp.gov.co.

[14] Las cifras de pobreza e indigencia en 2002 utilizadas en esta comparación por la MESEP provienen de fuentes oficiales, en este caso la Encuesta Continua de Hogares empalmada por la propia misión. No obstante, debe decirse que otras fuentes como el CID de la Universidad Nacional han señalado que en 2002 la pobreza ascendía al 69,8% de la población y la indigencia al 31,5%. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), *Bienestar y macroeconomía 2002–2006, crecimiento insuficiente, inequitativo e insostenible*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia – Contraloría General de la República, 2006, pág. 49.

[15] "Pobres resultados", Diario *El Tiempo*, 26 de agosto de 2009, pág. 1-20.

superan *"de lejos"* el promedio de la región, el cual se ubica en un 34,1% y 12,6%, respectivamente[16].

En segundo lugar, si se hace un análisis en una serie larga de tiempo (más allá del análisis 2002-2008 que hace la MESEP) se encuentra que en los últimos veinte años la pobreza pasó de 52% al 46%[17]. Lo anterior significa que las políticas económicas y sociales implementadas en las últimas dos décadas no han logrado cambiar el acumulado histórico de pobreza, desigualdad y exclusión que existe en Colombia.

En tercer lugar, el panorama hacia el futuro resulta desalentador. En efecto, la información revelada por la MESEP corresponde al 2008, cuando aún no se habían sentido con toda su fuerza los efectos de la crisis financiera global en la economía colombiana, como ha sucedido en el trascurso del año 2009. Conforme a lo anterior, es razonable suponer que la pobreza, la indigencia y la desigualdad están en este momento por encima de las cifras registradas en los estimativos de la Misión[18]. Así mismo, lo revelado en el informe de la MESEP permite afirmar que el Gobierno nacional no cumplirá con la meta que se había propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010), de reducir la pobreza a 39,6% y la indigencia al 8% de la población en 2010[19]. En el mismo sentido, es posible anticipar que Colombia no cumplirá los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM),

---

[16] CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2008, pág. 1.

[17] *"La evolución de la pobreza dista de ser aceptable. En las últimas dos décadas la pobreza descendió de 52 a 46%. De allí se deduce que el ingreso de los pobres aumentó 15%, cuando el ingreso promedio de la economía lo hizo por encima del 40%".* Eduardo Sarmiento Palacio, "Informe sobre pobreza, un paso atrás de la equidad", Diario *El Espectador*, 30 de agosto de 2009, pág. 30.

[18] La CEPAL ha pronosticado que uno de los efectos de la crisis económica global, será el aumento de la pobreza y la indigencia durante el año 2009. CEPAL, *Panorama social de América Latina 2008*, Santiago de Chile, 2008, pág. 1. Por su parte, el Banco Mundial ha señalado que en Latinoamérica ocho millones de personas de clase media caerán en la pobreza y que cinco millones que se esperaba salieran de esa condición no lo harán, todo como consecuencia de la crisis económica global durante el 2009. "13 millones de pobres adicionales tendrá este año América Latina como consecuencia de la crisis: Banco Mundial", Diario *Portafolio*, 10 de septiembre de 2009, versión electrónica.

[19] Ley 1151 de 2007, "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010", pág. 10.

en los que se fijaba como meta reducir la pobreza a 28,8% y la indigencia a 8,8%, para el año 2015.

Ante el informe de la MESEP, el Gobierno Nacional se pronunció a través del Director de Planeación Nacional, quien señaló que los resultados de pobreza "*son buenos"*, al tiempo que manifestó preocupación por el aumento de la pobreza extrema, la cual según el funcionario *"obedece al incremento en los precios de los alimentos desde finales del 2007 y prácticamente todo el 2008"*[20]. Conforme a lo anterior, toda la respuesta gubernamental ante las nuevas cifras de pobreza, indigencia y desigualdad parece ser la invitación del Presidente de la República al sector privado a reducir los precios de los alimentos[21]. Esta invitación no sólo procura trasladar al sector privado la responsabilidad de adoptar medidas para la erradicación de la pobreza, sino que pretende evitar la discusión sobre la precariedad de los actuales programas sociales, que como el mismo Departamento Nacional de Planeación ha reconocido, no han tenido impacto alguno en *"los factores más estructurales de la pobreza"*[22].

4. El crecimiento económico fue inequitativo y la desigualdad no cede

Probablemente el dato más grave del informe de la MESEP es la cifra acerca de la desigualdad en Colombia. Al respecto, el informe de la MESEP señala que *"la*

---

[20] "Disminuyen los pobres, pero entre ellos hay más indigentes", Diario *El Tiempo*, 25 de agosto de 2009, págs. 1-8. Además del interés del Gobierno por restarle importancia a una cifra de pobreza cercana a la mitad de la población, resulta insólita la alusión al aumento de los precios de los alimentos durante 2008 como una de las causas para el incremento de la indigencia. Aunque es cierto que el aumento de los precios de los alimentos afecta primordialmente a las personas de más bajos ingresos, en plena crisis alimentaria global ocasionada, entre otras causas, por el aumento de los precios de los alimentos, el Ejecutivo a través del Ministro de Agricultura fue enfático en señalar que en Colombia no se habían sentido los efectos de tal crisis. "Crisis mundial alimentaria podría afectar a Colombia", Diario *El Nuevo Siglo*, 9 de julio de 2008, versión electrónica. "Hogares compran menos comida por alza de precios", Diario *La República*, 7 de julio de 2008, versión electrónica.

[21] "Bajarían precios de los alimentos tras reunión entre Álvaro Uribe y representantes de hipermercados", Diario *El Tiempo*, 9 de septiembre de 2009, versión electrónica.

[22] Departamento Nacional de Planeación (DNP), Evaluación de políticas públicas No. 6, *Programa Familias en acción: impactos en capital humano y evaluación beneficio-costo del programa*, Bogotá, DNP, 2007, pág. 13.

desigualdad en 2008, medida por el coeficiente de Gini, se mantuvo igual al dato registrado en 2002 (0,59)"[23].

En primer lugar, lo anterior confirma la tesis del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional de Colombia, que en 2006 señaló que el crecimiento económico que se estaba registrando en ese entonces era inequitativo y no estaba representando mejoras significativas en la calidad de vida del conjunto de la población. En efecto, el crecimiento de los años 2006 y 2007 (6,9% y 7,5% del PIB respectivamente) no se tradujo en una reducción de la pobreza, la indigencia y la desigualdad.

De otro lado, la cifra de desigualdad dada a conocer por la Misión ubica a Colombia (junto a Brasil) como el país más inequitativo de toda la región latinoamericana. Esta región, valga decirlo, es la más inequitativa de todo el mundo, incluso más que los países de África subsahariana, como lo manifestó el Director de Política Económica y Programas de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial, Marcelo Giugale, en su reciente visita a Colombia[24].

Por último, que la inequidad se mantenga en los mismos niveles de 2002 revela la ineficacia de los programas de transferencias condicionadas de dinero, implementados por el Gobierno nacional para garantizar *"equidad social"*, en términos de los últimos dos planes nacionales de desarrollo, o *"cohesión social"* como acostumbra a decir orgullosamente el Presidente.

---

[23] Departamento Nacional de Planeación, "Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) entrega series actualizadas al Gobierno Nacional", 24 de agosto de 2009, disponible en www.dnp.gov.co.

[24] "Pobreza latinoamericana crece en 8 millones que eran de clase media", Diario *El Espectador*, 10 de septiembre de 2009, versión electrónica.

5. ¿Por qué la pobreza es un problema de derechos humanos?

La pobreza no es sólo una cuestión económica. Por el contrario, la pobreza constituye también, y sin duda de forma prevalente, un grave problema en términos de derechos humanos, pues supone un estado permanente de privación de amplios sectores de la sociedad en el acceso a los bienes y servicios a los cuales está relacionado el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), como son la salud, trabajo decente, educación, seguridad social en pensiones, vivienda adecuada, protección familiar, libertades sindicales y alimentación adecuada:

> *"Aunque en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no se utiliza explícitamente el término, la pobreza es uno de sus temas recurrentes y siempre ha constituido una de las principales preocupaciones del Comité. Los derechos a trabajar, un nivel de vida adecuado, la vivienda, la alimentación, la salud y la educación, que constituyen la base del Pacto, guardan una relación directa e inmediata con la erradicación de la pobreza (…) A la luz de la experiencia que se ha cobrado a lo largo de varios años, en particular mediante el examen de numerosos informes de los Estados Partes, el Comité está convencido de que la pobreza constituye una negación de los derechos humanos"*[25].

En este sentido, las cifras de la MESEP revelan una situación de continua y extendida vulneración de derechos humanos en Colombia, que afecta a cerca de la mitad de la población, y sobre la cual aún no se han adoptado las medidas necesarias hasta el máximo de los recursos disponibles por parte del Estado.

[25] ONU, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales", doc. E/C.12/2001/10, 10 de mayo de 2001.

Así mismo, las cifras de desigualdad divulgadas por la MESEP, que se mantienen en los mismos niveles de 2002 y que ubican a Colombia como uno de los países más inequitativos de la región y del mundo, suponen un desconocimiento de obligaciones de carácter inmediato contraídas por el Estado colombiano en virtud de la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como son asegurar el disfrute de los derechos reconocidos en el Pacto sin ningún tipo de discriminación y adoptar todas las medidas necesarias para avanzar de manera progresiva (vale decir, hacia adelante) en la plena garantía de los DESC para el conjunto de la población.

Para mayor información, contactar a: *Felipe Galvis Castro, Investigador en derechos económicos, sociales y culturales CCJ (Tel. 376 8200, ext. 129),*

Bogotá, 19 de octubre de 2009.