

## **Aspectos teóricos y conceptuales acerca de la pobreza y desigualdad desde la perspectiva de los derechos: una visión para el departamento de Boyacá**

Theoretical and conceptual aspects of poverty and inequality from the perspective of rights: a vision for the Department of Boyacá

Luz Marina Romero Alvarado\*

### **Resumen**

*Hacia el siglo XX, las referencias teóricas de autores tales como Alejandro Sahuí Maldonado, John Rawls, Amartya Sen, Martha Nussbaum, Ronald Dworkin entre otros, hicieron valiosos aportes que permiten abordar la problemática de la pobreza desde una óptica distinta a la tradicional. Así, la pobreza no solo es la carencia de bienes (propia de la economía tradicional del bienestar), sino que ésta tiene alcances desde la moral y la política; esto es supone un imperativo ético que expone por qué debe ser analizada y combatida.*

---

\* Economista, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Especialista en Evaluación Pedagógica, Universidad Católica de Manizales, Magister en Derecho Económico de la Universidad Externado de Colombia, Diplomado en Investigación Científica Universidad Nacional Abierta y a Distancia. Docente Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad Santo Tomas, docente investigadora del Observatorio en Derechos Humanos de la Maestría en Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

*Para esto, en primera instancia se examina la problemática bajo un panorama en el que de manera concreta se define su concepto a través de la dimensión de un marco teórico y conceptual de los principales presupuestos de partida, criterios y métodos utilizados en la elaboración de teorías explicativas acerca del tema de la pobreza y desigualdad, desde la perspectiva de los derechos y las distintas estrategias de lucha contra la misma, bajo el enfoque de la teoría del desarrollo, siguiendo los puntos de vista planteados por los autores. En segundo lugar se enfoca en la realidad en el departamento de Boyacá del flagelo de la pobreza, pobreza extrema y desnutrición que implica desigualdad desde la perspectiva de los derechos y por último se extraen algunas conclusiones.*

### **Palabras clave**

*Pobreza, pobreza, extrema, desnutrición, desigualdad, exclusión social, injusticia social.*

### **Abstract**

*Towards the twentieth century theoretical references of authors such as Alexander Sahuí Maldonado, John Rawls, Amartya Sen, Martha Nussbaum, Ronald Dworkin among others, provided valuable contributions available to address the problem of poverty from a different perspective to the traditional.*

*Thus, poverty is not only the lack of goods (typical of traditional welfare economics), but it has a scope from the moral and political, it means that it is an ethical imperative that shows why it should be analyzed and combated. To accomplish this, in the first instance we examine the problem from an outlook in which a concrete way the concept is defined by the dimension of a theoretical and conceptual framework of the main initial assumptions, criteria and methods used in developing explanatory theories about the issue of poverty and inequality from the perspective of the rights and the different strategies to combat it under the focus of development theory according the points of view of the authors.*

*Second, we focused on the reality of the scourge of poverty, extreme poverty and malnutrition, which implies inequality from the perspective of the rights in the Department of Boyacá and finally we drawn some conclusions.*

### **Key words**

*Poverty, extreme poverty, malnutrition, inequality, social exclusion, social injustice.*

## Introducción

La problemática de la pobreza, desigualdad e injusticia social siempre ha sido objeto de investigaciones e intensos debates a nivel mundial, nacional, regional y local. Este flagelo es padecido por un importante porcentaje de la población mundial. Cada minuto muere un considerable número de personas a causa de la misma y son centenares de millones de seres humanos cuya existencia transcurre día a día en esa lamentable situación. Pero, lo más preocupante es que en la sociedad donde viven, se diseñan, estructuran y se aplican políticas públicas, las falacias de estas últimas no permiten generar una expectativa efectiva y eficaz para contrarrestar y superar el fenómeno, dado que los modelos económicos aunque buscan disminuir los niveles, todavía están muy lejos de superar realmente los límites de la pobreza, no solo desde la carencia de bienes necesarios para la vida sino desde la perspectiva de la exclusión social.

El presente artículo aborda la problemática de la pobreza bajo un panorama de la realidad en la cual se encuentra inmersa un importante porcentaje de la población y está delimitado al caso de la población del departamento de Boyacá (Colombia) que padece esta penosa enfermedad. Para alcanzar el objetivo propuesto, el presente artículo se divide metodológicamente en tres partes: (i) el primer acápite presenta de manera concreta el concepto de pobreza, desigualdad e injusticia a través de la dimensión de un marco teórico y conceptual de los principales presupuestos de partida, criterios y métodos utilizados en la elaboración de teorías explicativas acerca del tema de la pobreza y desigualdad desde la perspectiva de los derechos y las distintas estrategias de lucha contra la misma bajo el enfoque de la teoría del desarrollo, siguiendo los puntos de vista planteados por Alejandro Sahuí, John Rawls, Amartya Sen entre otros; (ii) el segundo acápite se enfoca en la realidad del flagelo de la pobreza y desigualdad en el departamento de Boyacá y (iii) por último se presentan algunas conclusiones.

### 1. Delimitación del marco teórico

En este acápite presentamos un marco teórico y conceptual acerca de la pobreza y desigualdad, no solo desde la perspectiva económica (como la carencia de dinero y bienes), sino con un alcance desde el enfoque de la distribución justa, las libertades, las capacidades y la exclusión social.

El problema central se deriva de los siguientes interrogantes: ¿cómo definir su concepto?, ¿dónde están los pobres?, ¿qué problemática entrama?, ¿cuál es el papel del Estado para combatirla?

La realidad es que definir su concepto resulta muy complejo. El flagelo de la pobreza constituye parte de la historia misma de la humanidad y se la ha considerado como situación que prevalece en el espacio y en el tiempo e incide en la vida del hombre. Los escritos de la antigüedad reflejan cómo la escasez de alimentos y el hambre fueron un fenómeno común y aún hoy en el siglo XXI sigue prevaleciendo, con consecuencias de desnutrición y muerte de centenares de millones de personas a causa del hambre y enfermedades derivadas de la misma.

FAR, en su libro *the influence and of the high prices of wheat of the mortality of the people of England*”, explica como durante la Edad Media, aparecieron las primeras manifestaciones de pobreza, visualizadas en precarias viviendas carentes de servicios básicos, las más mínimas normas de higiene agravaban las condiciones precarias de vida en las que habitaban miles de personas. Durante el siglo XIII y hasta el siglo XVI hubo siete épocas de hambre y diez años de escasez de alimentos durante cada centuria<sup>1</sup>.

Durante la Revolución Industrial, en el siglo XVIII, se produjeron cambios; la producción comenzó a registrar un aumento progresivo pero paralelamente la población aumentaba<sup>2</sup>, lo cual iba confirmando la teoría malthusiana acerca de la escasez de alimentos. Según Ashton, el XIX fue el siglo en el que la población creció más de lo que había crecido en millones de años, hecho que generó nuevos brotes de hambre en India, China y la Unión Soviética.

En el siglo XX, las referencias teóricas de autores tales como Alejandro Sahuí Maldonado, John Rawls, Amartya Sen, Martha Nussbaum, Ronald Dworkin, entre otros, significaron valiosos aportes que permiten abordar la problemática desde una óptica distinta a la tradicional. Así, la pobreza no solo es la carencia de bienes (propia de la economía tradicional del bienestar), sino que ésta tiene alcances desde la moral y la política, esto es, supone un imperativo ético que expone por qué debe ser analizada y combatida<sup>3</sup>.

Para profundizar en el tema, Sahuí, en su libro *Igualmente libres, pobreza, justicia y capacidades*, desarrolla el concepto de pobreza desde el matiz de la libertad. Según el autor, la libertad tiene su origen en el siglo XVIII y XIX, como un intento de asegurar la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, esto es, poder ejercer la libertad como poder actuar libre de intervenciones arbitrarias.

<sup>1</sup> FAR, William. The influence of the high prices of wheat of the mortality of the people of England. En : Journal of the Royal Statistical Society, Vol. IX (Feb. 16, 1846); p. 158.

<sup>2</sup> ASHTON, T. S. The Industrial Revolution. England : Oxford University Press, 1748, p. 3–4.

<sup>3</sup> SAHUI, MALDONADO, Alejandro. Igualmente libres, pobreza, justicia y capacidades. 1 ed. México : Coyoacán, Al Alter Libros, 2009, p. 4.

Centra su atención en las relaciones entre libertad e igualdad, expone la tesis de libertad propia de los ciudadanos; y manifiesta: “ésta sólo puede ejercerse cuando las instituciones promueven las políticas sociales justas”<sup>4</sup>.

El documento *Objetivos para el desarrollo del milenio un compromiso para los derechos económicos, sociales y culturales*, define el concepto de pobreza desde tres aspectos fundamentales: primero, sobre el concepto; segundo, sobre la medición y tercero sobre las políticas de pobreza. Al interior de cada uno se formulan los siguientes interrogantes: sobre el concepto: ¿de qué se está hablando?, ¿cómo identificar el problema?, ¿cuáles son sus características?, ¿cuáles son los factores que la propician?, ¿quiénes están en situación de pobreza?

Respecto a la medición de la pobreza: ¿quiénes son los pobres?, ¿dónde están? cuántos son?, ¿qué variables son significativas para medir la condición de pobreza?, ¿cómo cuantificarlas?, ¿cuántas personas están en situación de pobreza?, y acerca de las políticas: ¿cuáles son los mejores caminos para eliminar los factores que propician la situación?<sup>5</sup>.

Los anteriores interrogantes son fundamentales para identificar la situación de pobreza. Al respecto sostiene la profesora e investigadora Consuelo Corredor: “se deben encontrar indicadores adecuados de manera que para el diseño de las políticas públicas se cuente con un diagnóstico veraz y real y se pueda apuntar a favorecer a aquellos que verdaderamente la padecen”<sup>6</sup>.

Con el fin de tener una ligera visión del problema, en información publicada recientemente por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura FAO, en América Latina existen 64 millones de personas desnutridas; indicador que equivale al 13% de la población mundial al tiempo que da una visual sobre la magnitud del problema.

Así, el concepto de pobreza, como se acaba de mencionar aflora no solo desde lo económico que prevaleció por mucho tiempo en la teoría del bienestar, sino que tiene alcance desde otro enfoque, desde lo moral y desde lo político, por lo que entraña un problema de carácter normativo.

<sup>4</sup> Ibid., p. 10.

<sup>5</sup> CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. Los objetivos de desarrollo del milenio ODM. El problema de la pobreza desde la perspectiva de los derechos. Un compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra de sede Jorge Eliécer Gaitán. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá : Editora Consuelo Corredor Martínez, p.135.

<sup>6</sup> CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. Cuadernos PNUD. MPS Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. Bogotá : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNDU y Ministerio de Protección Social, p. 49.

Como se mencionó al inicio de este artículo, se ha escrito, investigado y debatido de manera muy extensa acerca de la pobreza; por ello es importante resaltar el trabajo expuesto por Rawls, en la *Teoría de la justicia*, publicada en 1971. Se trata de un análisis desde la filosofía política y moral acerca de las interrelaciones entre racionalidad y razonabilidad y puede encontrarse en el libro de John Rawls: *Liberalismo Político*.

Rawls propone una distinción basada en el comportamiento de las personas: saber que las personas obran racionalmente no implica saber qué fines persiguen; se sabe únicamente que persiguen fines inteligentes. Saber, por el contrario, que obran razonablemente, implica saber que las personas obran de acuerdo con un principio a partir del cual podrán razonar unas con otras. Lo razonable, por lo tanto, está imbuido, según Rawls, de una forma particular de sensibilidad moral expresada en el deseo de cooperar socialmente de la que carece el agente meramente racional. En conclusión, para Rawls la sociedad razonable es aquella en que todos los ciudadanos tienen sus propios objetivos racionales que esperan favorecer, y todos están dispuestos a proponer términos justos que se espera razonablemente acepten los demás<sup>7</sup>.

Bajo esta concepción es importante la idea de ciudadanía, su teoría es política, propone el liberalismo político, es decir, aquello que todos los ciudadanos aceptarían en un ambiente de reciprocidad y pluralidad de creencias.

El concepto de justicia social parte de la concepción de equidad, que consiste en la capacidad moral que tiene el individuo para juzgar cosas como justas, apoyar esos juicios en razones, actuar de acuerdo con ellos y desear que otros actúen de igual modo<sup>8</sup>. Por lo anterior, el objeto básico de la justicia es la estructura de la sociedad, entendida esta última como una asociación autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas normas de conducta como obligatorias, en cuyo interior existe conflicto que surge por los intereses enfrentados de individuos que desean el mayor beneficio. El marco de la estructura básica de la sociedad son las reglas contempladas en la Constitución Política, considerada como institución en la cual se distribuyen los deberes y derechos de los ciudadanos.

Para complementar sus argumentos, el autor consideró una medida objetiva de la igualdad ciudadana denominada bienes primarios, al respecto comenta Rawls:

<sup>7</sup> QUIROGA, Edgar Andrés. Proporcionalidad y ponderación en la sentencia constitucional. Una aproximación interdisciplinar entre derecho y economía. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2011, p. 41-42.

<sup>8</sup> CABALLERO, José Francisco. La teoría de la justicia de John Rawls. En : Voces y Contexto. IBERO F. RUM. No. II, año I (2006); p. 10.

“las diversas condiciones sociales y los medios de uso universal que son por lo general necesarios para que los ciudadanos pueden desarrollarse adecuadamente y ejercer sus dos facultades morales – la capacidad de poseer un sentido de justicia y la capacidad de poseer, revisar y perseguir racionalmente una concepción del bien – y para que puedan promover sus concepciones específicas del bien [...] Estos bienes son cosas que los ciudadanos necesitan en tanto que personas libres e iguales que viven en ciclo vital completo...”<sup>9</sup>.

La idea central de Rawls fue combatir y superar el utilitarismo. El punto inicial para explicar la teoría de la justicia es la imparcialidad, que él llamó “posición original”<sup>10</sup>; ésta última se garantiza por el llamado “velo de la ignorancia”, entendido este cuando las personas eligen los principios de la justicia no saben cuáles van a ser sus circunstancias específicas; esto es, cuál va a ser su posición social<sup>11</sup>.

Pese a la importancia de la teoría de la justicia de Rawls, considerada una de las más importantes del siglo XX, surgieron críticos. Uno de ellos, Amartya Sen, la considera poco flexible, además analizó que los individuos tienen comportamientos diferentes en la sociedad, máxime cuando buscan sus propios beneficios.

Amartya Sen, premio Nobel de Economía en 1998, por su investigación del bienestar económico, analizó y explicó cómo mejorar los mecanismos que causan la hambruna, determinó que el problema no es cuantitativo sino que se refiere a los valores en relación a la distribución de los bienes.

Centró su investigación en el estudio del problema desde el enfoque del desarrollo como libertad en el contexto de las “libertades y las capacidades”, lo cual implica estrecha relación por un lado entre *pobreza y desigualdad* y por otro, entre *pobreza y exclusión social*<sup>12</sup>.

La tesis central de Amartya Sen fue desarrollar la concepción de *libertad como poder hacer* en el *enfoque de las capacidades*<sup>13</sup>. Dicho enfoque parte de la consideración de los obstáculos que al ejercicio de la libertad personal suponen las

<sup>9</sup> RAWLS, John. Teoría de la justicia. 4 reimp. México : Fondo de Cultura Económica, 1971, p. 46.

<sup>10</sup> RAWLS se refiere al utilitarismo clásico, aunque reconoce que no existe solo una teoría del utilitarismo sino todo un pensamiento utilitario con refinamientos en diferentes aspectos, pero cuyo planteamiento de fondo es exactamente el mismo.

<sup>11</sup> CABALLERO, José Francisco. Op cit., p. 4.

<sup>12</sup> SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. (Esther Rabasco y Luis Toharia, Trad.). 1 ed. Barcelona : Planeta, Córcega, 2000, p. 19-47.

<sup>13</sup> Una aproximación general de este enfoque puede verse en SEN, Amartya. Capacidad y bienestar. En : NUSSBAUM, Martha C. y SEN, Amartya (comp.). La calidad de vida. p. 54-83; y NUSSBAUM, M. C. Las capacidades más allá de las fronteras nacionales en las fronteras de la justicia. 2010, p. 272-320.



capacidades materiales en las que la gente vive, por ejemplo; nivel de ingreso, estado de salud y nutrición, educación, entorno físico y socioeconómico<sup>14</sup>”.

Luego de realizar profundos análisis a la economía del bienestar tradicional, Amartya Sen refutó la tesis de dicha teoría que define el desarrollo en función del crecimiento económico, (dado que mide solo variables y detecta carencia de bienes pero deja de lado el aspecto social). Lo hizo en cuatro puntos claves: primero, la máxima utilidad resulta una muy mala forma de la manera en que las personas actúan e ignoran aspectos vitales en la toma de decisiones de un individuo relacionadas con preocupaciones sociales, bienestar de generaciones futuras o cuestiones éticas. Segundo, la economía tradicional del bienestar en cuanto a las preferencias supone diferentes circunstancias (educación, salud, pobreza, tradiciones). Tercero, existen cosas que promueven utilidad o insatisfacción que no pueden ser comparadas y vendidas en el mercado como la belleza natural, polución, etc., la economía del bienestar desestima esta importante fuente de bienestar o malestar humano. Cuarto, problemas en la utilización del óptimo de Pareto, como un criterio de bienestar, sostiene que los resultados pueden encontrarse en este óptimo y sin embargo, ser desastrosos; en términos de Sen, “un caso en que unos fueran muy ricos y el resto se murieran de hambre sería un óptimo de Pareto dado que la situación no puede ser mejorada sin empeorar la situación económica de los ricos para mejorar la de los pobres, empero, esos resultados no son deseables y la economía tradicional del bienestar ni siquiera contempla esas posibilidades, así deja entre ver serias fallas y limitaciones”<sup>15</sup>.

El autor en forma contundente desafió el rol de los organismos internacionales; fundamentalmente la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la solución del problema, dado que estos seguían los lineamientos establecidos por Williamson en el Consenso de Washington (libre mercado en los países receptores de préstamos, a través de las condicionalidades exigidas por los organismos financieros internacionales y el estado solo debe intervenir para corregir las imperfecciones del mercado). Sus planteamientos tuvieron significativo impacto, de un lado lo llevó a alcanzar el premio Nobel pero lo más importante: a formular políticas públicas contrarias a las planteadas por las instituciones financieras internacionales con el fin de combatir el fenómeno de la pobreza a partir de un nuevo modelo: **el desarrollo humano a través del enfoque del desarrollo como libertad.**

En síntesis, el autor rechaza los postulados de la teoría del bienestar al tiempo que los lineamientos de las instituciones financieras internacionales en la formulación

<sup>14</sup> SAHUI MALDONADO, Alejandro. Op cit., p. 31.

<sup>15</sup> Capítulo I. El desafío de SEN al Washigton Consensus. p. 12. [En línea] Disponible en <[www.panzertruppen.org/2011/economia/mh015.pdf](http://www.panzertruppen.org/2011/economia/mh015.pdf)>



de políticas públicas y plantea un nuevo enfoque en el marco de la teoría del desarrollo desde una óptica social.

Sus críticas, sus nuevos planteamientos, su nuevo enfoque y aporte a la teoría del desarrollo y sus propuestas de políticas públicas fueron incorporados en el Programa de las Naciones Unidas para Desarrollo PNUD suscrita por 189 países en la cumbre del milenio de las Naciones Unidas (2000) para eliminar la pobreza<sup>16</sup>. Allí se estructuraron los objetivos para el nuevo milenio propuestos por PNUD: erradicar la pobreza extrema y el hambre cuya meta es reducirla a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas con ingresos menores a un dólar diario así como personas que padecen de hambre, lograr educación primaria universal, promover la igualdad entre sexos y autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH (Sida), el paludismo y enfermedades, garantizar sostenibilidad ambiental y fomentar la asociación mundial para el desarrollo e inserción en los procesos de investigación en la educación<sup>17</sup>.

Sin embargo, a los planteamientos mencionados anteriormente se hace necesario en este artículo sumar los aportes realizados por el destacado autor Ronald Dworkin, acerca de la concepción de pobreza y desigualdad, porque hace un análisis amplio de la problemática desde el ángulo del liberalismo y el papel del Estado.

### **La concepción de pobreza y desigualdad: Ronald Dworkin**

Ronald Dworkin centró su análisis en el hecho de la falta de respeto a los derechos individuales propios del utilitarismo, este último sostiene una teoría política basada en objetivos sociales. Afirma el autor: el “bienestar social solo se alcanza si se respetan los derechos individuales los cuales deben ser inviolables”<sup>18</sup>. El punto central radica en la vertiente del liberalismo en cuya concepción prevalece la igualdad. Manifiesta el autor:

“La igualdad se logra si el gobierno trata a todos como iguales con la misma consideración y respeto a través de neutralidad del gobierno frente al bien de los ciudadanos y el contenido del tratamiento igualitario no puede ser independiente porque tratar a una persona como igual significa tratarla como a una persona que

<sup>16</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 2003.

<sup>17</sup> CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. Pobreza, equidad y eficiencia social. Cuadernos PNUD. MPS Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. Bogotá : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNDU y Ministerio de Protección Social, 2004, p. 49.

<sup>18</sup> DWORKIN, Ronald. Sovereign. The theory and practice of equality. Cambridge : Harvard University Press, 2002, p. 160.

lleva por delante una buena vida, por lo que un buen gobierno deberá reconocer y fomentar la buena vida”<sup>19</sup>.

El verdadero liberalismo propuesto en esta vertiente de pensamiento acerca del principio de igualdad es que el gobierno debe ser neutral para garantizar el derecho a la igualdad. Pero, ¿cómo lo concibe Dworkin?, en su libro *Virtud Soberana*, los políticos rechazan la igualdad como ideal: el gobierno tiene que combatir la pobreza pero no tiene que esforzarse para que los ciudadanos sean iguales, por tanto la igualdad es la probidad de la soberanía democrática<sup>20</sup>.

Por lo anterior, surgen interrogantes como: ¿los gobiernos a través de las políticas públicas propician verdaderas soluciones al problema?, o ¿solo proporcionan unas recetas mágicas como fórmulas metodológicas para resolverlo?

Concretamente en el departamento de Boyacá ¿cuál es la realidad frente al tema de pobreza?, ¿por qué continuar ahondando en esa realidad? La razón es para sustentar la necesidad de un análisis de la realidad y nace como consecuencia de este hecho contemplándolo a la luz de la naturaleza y la misión de la academia versus políticas públicas.

## **2. Pobreza y desigualdad en Boyacá**

El departamento de Boyacá se destacó por varios hechos importantes; ejemplo de ello fueron algunos intelectuales que aportaron en ideas y directrices a la conformación de la República, y en lo económico, su población en forma natural se deleitaba de la naturaleza y la abundancia de alimentos. Hoy, funestamente, ha pasado a tener los mayores índices de pobreza, pobreza extrema y desnutrición infantil, entre otros, lo cual deja percibir la falta de políticas públicas claras y definidas que se enfoquen a la verdadera solución del problema.

El departamento está ubicado en la región andina, conformado por 13 provincias; su población, según estimaciones del Departamento Nacional de Estadística DANE es de 1.269.405 personas, equivalente al 2.76% del total nacional, su distribución por género es equitativa del 50%, su población urbana es del 54.8% y la rural 45.2%, de la cual el 75% es pobre con base en estimaciones del ingreso, y el 19% de la población que habita en el campo vive en la miseria.

<sup>19</sup> DWORKIN, Ronald. *Ética privada e igualitarismo político*. 1 ed. Barcelona : Plaza, 1993. En : PEREIRA, Gustavo. *Análisis. Segundo liberalismo de Dworkin* 65. p. 1.

<sup>20</sup> Conferencia del doctor Ronald Dworkin en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 23 de noviembre, 2005.

El departamento desarrolla su diario vivir en el antagonismo de la pobreza y la riqueza. La primera, como el lado oscuro asediado e inerme, y la segunda, el lado luminoso compuesto por las oportunidades de riqueza representado en los sectores minero (principalmente esmeraldas y carbón), agropecuario con posibilidades productivas, comercio y un porcentaje en turismo.

Sin embargo, en medio de estas oportunidades, Boyacá sin duda ocupa una de las peores partes frente al problema de pobreza y desigualdad en Colombia, e impacta en forma directa un importante porcentaje de la población boyacense que se hunde cada día más en la miseria, hambruna y desnutrición infantil.

El objetivo de este acápite se enfoca en analizar y mostrar la realidad del azote de la pobreza y desigualdad en el departamento de Boyacá, periodo 2002-2010, teniendo como principal fuente de referencia los objetivos de milenio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, (en adelante PNUD), en coordinación con la oficina de Planeación Departamental y el Observatorio de Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia UPTC.

### **3.1 Situación de la pobreza en Boyacá**

El tema de la pobreza en Boyacá es sin duda el aspecto que más debe preocupar a todos los estamentos no solo locales sino nacionales e internacionales. Hoy, el derecho a la salud, educación, vivienda digna, saneamiento básico y agua potable, al trabajo y seguridad social se ven vulnerados. Los líderes gubernamentales no van más allá de la simple consideración de unas cifras que arrojan unos indicadores preestablecidos. En este orden de ideas, es importante reflexionar sobre las siguientes preguntas ¿por qué tanta pobreza en un departamento con tantas oportunidades?, ¿por qué la exclusión social?, ¿cómo se está apuntando para contrarrestar y erradicar la pobreza extrema y el hambre en el departamento en aras de dar cumplimiento al primer objetivo del milenio?

### **3. Indicadores de pobreza, pobreza extrema y desnutrición infantil en Boyacá, en términos de ingresos**

Se considera que una persona es pobre porque no tiene una necesidad cubierta; por eso en las mediciones, el índice de necesidades básicas insatisfechas NBI es el indicador para dar cuenta de tales carencias. Lo anterior indica que si una persona presenta una necesidad insatisfecha de las definidas en el NBI, se encuentra en situación de pobreza y si tiene dos o más, está en pobreza extrema.

Por lo anterior, la variable ingreso es el indicador que permite a las personas, a los hogares o a las familias adquirir la canasta básica de bienes y servicios. El indicador

es la línea de pobreza LP o la línea de indigencia LI. En el primer caso, si el ingreso no es lo suficiente para adquirir una canasta básica de bienes y servicios, se está en la situación de pobreza, y en el segundo, si el ingreso no alcanza para adquirir los alimentos necesarios que permitan cubrir los requerimientos nutricionales, se está en la línea de indigencia, con lo cual claramente se está en una línea de hambre<sup>21</sup>.

#### 4.1 Indicadores de pobreza en Boyacá

Según el informe de PNUD, Boyacá ocupa el puesto 11 entre 23 departamentos del país, medida en términos de ingresos en 2010. Como se indica en la Tabla I: *Incidencia de la pobreza por departamento. 2002-2010*, si se compara el índice de pobreza del año 2010 con el 2002, muestra un comportamiento favorable con una reducción del índice de 30.66%.

En la Figura I: *Incidencia de pobreza por ingresos, Boyacá y nacional, 2002-2010*, se muestra la notable disminución de la pobreza calculada por ingresos en Boyacá en los años 2008 y 2009, cuando el indicador bajó 18.24%. Fue un hecho puntual y coyuntural por la venta de las acciones de los trabajadores de Acerías Paz de Río, que permitió una gran dinámica en la economía regional impulsada por la demanda de vivienda nueva y creación de negocios de comercio. Pero, a partir del año 2010, nuevamente se vuelve a estancar, así es poco probable que el departamento alcance a cumplir con el primer objetivo del milenio (erradicar la pobreza extrema y el hambre) fijado en el 28.5% para el 2015<sup>22</sup>.

#### 4.2 Pobreza extrema en Boyacá

Boyacá ocupa el puesto 16 en Colombia, en materia de pobreza extrema, medida por ingresos entre 23 departamentos por la Misión para el Empalme de las Series de Empleo, Pobreza y Desigualdad (MESEP) para 2010. La Figura 2: *Incidencia de pobreza extrema por departamento, Boyacá y nacional, 2002-2010*, registra la incidencia de pobreza extrema por departamento, 2002-2010. El fenómeno, para el año 2008-2009 tiene la misma explicación del caso de la pobreza (venta de acciones de los trabajadores de Acerías Paz de Río) e igualmente en el 2010 se vuelve a estancar y se va alejando de la posibilidad de alcanzar las metas establecidas en los objetivos del milenio, fijada en 8.8% para el 2015.

<sup>21</sup> CORREDOR MARTINEZ. Op cit., p. 134.

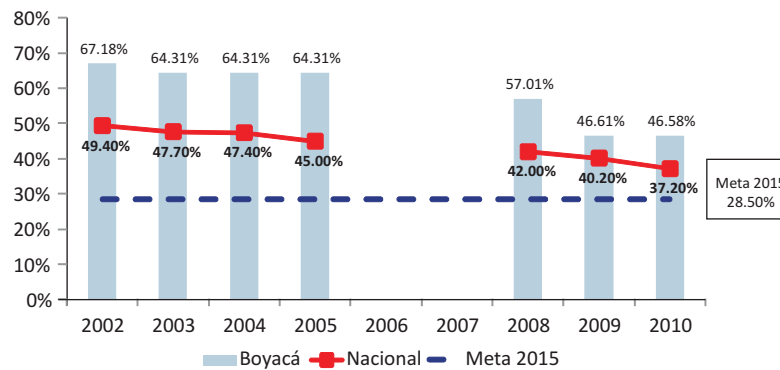
<sup>22</sup> Las metas del milenio están contenidas en el documento Conpes 140 de 2011.

**Tabla No. I. Incidencia de la pobreza por departamento. 2002-2010**  
(incluye la ciudad de Bogotá)

Departamento	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010
Bogotá	31.35%	31.79%	31.79%	31.79%	19.83%	18.29%	15.59%
Santander	44.53%	44.31%	44.31%	44.31%	30.83%	27.37%	21.45%
Cundinamarca*	49.95%	48.75%	48.75%	48.75%	30.01%	26.79%	25.26%
Valle del Cauca*	39.12%	39.28%	39.28%	39.28%	33.00%	33.04%	30.56%
Antioquia	47.45%	46.15%	46.15%	46.15%	38.39%	35.19%	31.30%
Meta	41.65%	40.49%	40.49%	40.49%	32.73%	35.83%	32.33%
Risaralda	37.41%	34.60%	34.60%	34.60%	34.50%	32.19%	33.10%
Nacional	49.40%	47.70%	47.40%	45.00%	42.00%	40.20%	37.20%
Caldas	45.78%	46.86%	46.86%	46.86%	42.99%	42.84%	39.57%
Norte de Santander	56.10%	58.85%	58.85%	58.85%	50.23%	47.64%	43.12%
Quindío	46.51%	37.82%	37.82%	37.82%	43.31%	49.80%	43.27%
Atlántico	50.21%	52.35%	52.35%	52.35%	47.89%	47.49%	43.84%
Caquetá	52.26%	52.34%	52.34%	52.34%	47.96%	52.20%	44.33%
Tolima	55.33%	52.03%	52.03%	52.03%	46.95%	48.15%	45.11%
Boyacá	67.18%	64.31%	64.31%	64.31%	57.01%	46.61%	46.58%
Bolívar	65.32%	53.75%	53.75%	53.75%	58.61%	56.88%	49.20%
Huila*	69.93%	67.31%	67.31%	67.31%	58.01%	57.45%	53.31%
Cesar*	61.07%	58.67%	58.67%	58.67%	63.39%	58.52%	53.60%
Nariño*	65.66%	69.52%	69.52%	69.52%	56.17%	54.56%	56.14%
Magdalena	65.31%	59.66%	59.66%	59.66%	64.59%	58.15%	58.08%
Córdoba	66.66%	64.09%	64.09%	64.09%	62.05%	61.80%	63.66%
Sucre	69.15%	58.18%	58.18%	58.18%	67.01%	66.55%	63.69%
Cauca	58.21%	60.67%	60.67%	60.67%	66.04%	66.13%	64.30%
La Guajira	65.54%	58.32%	58.32%	58.32%	69.79%	65.93%	64.33%
Chocó	67.30%	69.09%	69.09%	69.09%	72.70%	67.41%	64.86%

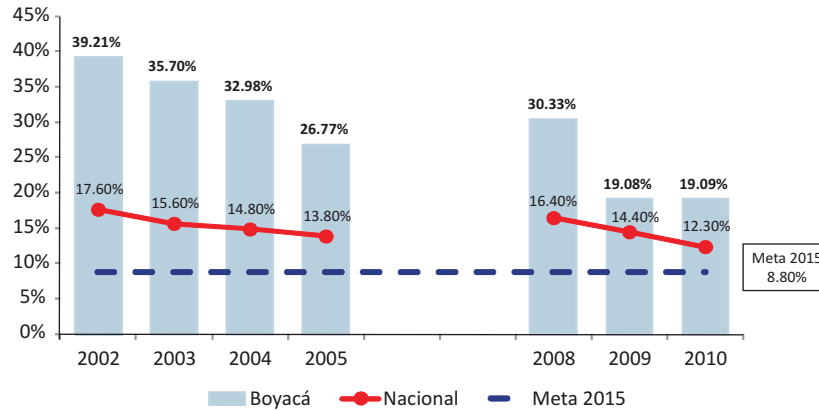
**Fuente:** Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008-2010: GEIH.

**Fig. 1. Incidencia de pobreza por ingresos, Boyacá y nacional, 2002-2010**



**Fuente:** Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008 - 2010: GEIH.

**Fig. 2.** Incidencia de pobreza extrema por departamento, Boyacá y nacional, 2002 – 2010



**Fuente:** Cálculos MESEP. 2002-2005: Serie de ingresos ECH empalmados para el total Nacional. 2008 - 2010: GEIH.

### 4.3 Desnutrición Infantil en Boyacá

El caso más preocupante se refleja en la desnutrición de los niños menores de cinco años, establecida en la relación peso–edad. En Boyacá, el 16.7% de estos niños enfrentan este tipo de desnutrición. En condiciones normales, un niño entre tres y cinco años debe pesar entre 18 y 22 kilos, pero se encuentran niños, especialmente en la región norte del departamento, con tan solo cinco a ocho kilos.

El siguiente diagnóstico refleja cifras conmovedoras. En el año 2009, 25.842 niños y niñas fueron afectados por desnutrición crónica, de los cuales 21.180 tuvieron alto riesgo de talla baja, 43.278 niños y niñas se encontraron con baja talla para la edad, de bajo peso 11.634, presentaron sobrepeso 7.012 niños y niñas, sufrieron de obesidad 2.252 y desnutrición aguda 10.880 menores de cinco años<sup>23</sup>.

El gobierno departamental diseñó e implementó programas tales como: PLAN PAPA (Plan Alimentario para Aprender), YO SI PUEDO (Convenio con el gobierno de Cuba, participación de la Política Nacional Clero), Fundación Antonio Puerto, proyecto GUAYTY (Plan para trabajar en la construcción del tejido humano en cinco ejes fundamentales de trabajo: prevención del consumo de sustancias psicoactivas, salud sexual y reproductiva, promoción del buen trato, Ciudadano integral de la salud

<sup>23</sup> SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACA. Sistema de información comunitario de atención primaria en salud.

mental y apoyo al discapacitado; además, mercados a población nivel I,II y III SISBEN, Plan Vida, Agencias de Desarrollo Económico Local (ADEL), sin embargo, los resultados son poco alentadores porque la problemática aún persiste.

#### 4. Conclusiones y recomendaciones

Con base en los argumentos y consideraciones presentadas en este artículo, se observa que los análisis de los destacados autores citados, en el marco de las teorías de la justicia distributiva y teoría del desarrollo humano, representan un nuevo tipo de análisis frente a la teoría tradicional del bienestar; esto es, la teoría del bienestar contempla y analiza el problema de la pobreza solo desde la carencia de bienes materiales versus los enfoques de las teorías de la justicia y del desarrollo humano que exponen sus tesis de pobreza y desigualdad desde otra óptica e imprimen en ella los derechos; es decir, no solo se realiza el análisis desde lo económico sino desde la ética y la política.

La argumentación de Rawls para plantear la teoría de la justicia fue el Contrato Social y de allí derivó el enfoque estructuralista con el cual analizó las instituciones sociales cuyo punto de partida es la omnipresencia o inevitabilidad del conflicto de intereses con la convivencia humana, en cuyo devenir afloran las reglas o normas como indispensables para la cooperación social pacífica, es decir para vivir en sociedad, no se puede vivir en sociedad sin reglas, pues en términos de Hobbs todos nos pelearíamos<sup>24</sup>.

Desde el nuevo enfoque en la teoría de la justicia, John Rawls parte de la perspectiva de las prácticas sociales, su aporte a la teoría social contemporánea ha sido significativa en gran medida dada la renovación del contractualismo que permite observar los diferentes problemas relacionados con la pregunta por la legitimidad en los regímenes políticos de la dominación y la violencia en las sociedades.

Para Rawls, el objeto básico de la justicia es la estructura de la sociedad, entendida esta última como una asociación autosuficiente de personas que en sus relaciones reconocen ciertas normas de conducta como obligatorias, en cuyo interior existe conflicto que surge por los intereses enfrentados de individuos que desean el mayor beneficio.

En la teoría del desarrollo y libertad, propuesta por Amartya Sen, la tesis central es que la renta es importante solo desde lo instrumental y su valor derivado depende

<sup>24</sup> BUCHANAN, James M. y BRENNAN, Geoffrey. La razón de las normas. (José Antonio Aguirre Rodríguez Trad.). Cambridge University Press, Unión Editorial, 1985, p. 14.



de muchas circunstancias sociales y económicas. Por lo anterior, el autor sustituye la falta de renta por privación de necesidades básicas por la privación de capacidades en atención a que es un criterio más importante que la renta baja.

Sen fue crítico contundente de los lineamientos establecidos por las instituciones financieras internacionales, principalmente de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), Fondo Monetario Internacional (FMI) y Banco Mundial (BM), dado que en la formulación de políticas públicas para combatir la pobreza siguen estrictamente los lineamientos establecidos por Williamson en el Consenso de Washington.

Respecto a la problemática de la pobreza y desigualdad en Boyacá, las cifras planteadas permiten establecer claramente que la pobreza, desigualdad e injusticia social son el fustigo en el departamento, pese a los programas establecidos por el gobierno departamental.

Hoy observamos cómo la desigualdad y exclusión social siguen prevaleciendo en Boyacá vulnerando los derechos, luego, las acciones no se han encaminado a buscar la ruta que conduzca al desarrollo humano. Las cifras son muestra de ello y aún falta mucho por hacer.

El camino a seguir es impulsar políticas públicas teniendo como base un diagnóstico de la situación actual y dinamizar el desarrollo económico, generando fuentes de empleo formal, para que las familias logren capacidad de compra y puedan así mitigar el hambre que las afecta. Lo anterior significa pasar de las cifras a la sensibilidad humana y adelantarse a propuestas de productividad e infraestructura que reactiven los diferentes sectores económicos.

### *Lista de Referencias*

- ASHTON, T. S. *The Industrial Revolution*. England : Oxford University Press, 1748.
- BUCHANAN, James M. y BRENNAN, Geoffrey. *La razón de las normas*. (José Antonio Aguirre Rodríguez Trad.). Cambridge University Press, Unión Editorial, 1985.
- BUSTELO, Pablo. *Economía del desarrollo. Un análisis histórico*. S.l. : s.n.,1992.
- CABALLERO, José Francisco. *La teoría de la justicia de John Rawls*. En : *Voces y contexto*. IBERO F. RUM. No. II, año I (2006).
- CAPÍTULO 1. *El desafío de SEN al Washinton Consensus*. p. 12. [En línea] Disponible en < [www.panzertruppen.org/2011/economia/mh015.pdf](http://www.panzertruppen.org/2011/economia/mh015.pdf) >

- COHEN, Gerald A. ¿Igualdad de qué? Sobre el bienestar, los bienes y las capacidades. En : SEN, Amartya y NUSSBAUM, Martha (comp.). 1996.
- CORREDOR MARTÍNEZ, Consuelo. Los objetivos de desarrollo del milenio ODM. El problema de la pobreza desde la perspectiva de los derechos. Un compromiso con los derechos económicos, sociales y culturales. Cátedra de sede Jorge Eliecer Gaitán. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá : Editora Consuelo Corredor Martínez, 1998.
- \_\_\_\_\_. Pobreza, equidad y eficiencia social. Cuadernos PNUD. MPS Investigaciones sobre desarrollo social en Colombia. Bogotá : Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNDU y Ministerio de Protección Social, 2004.
- CYPHER, J.M y J.L. Desigualdad en América Latina y el Caribe ¿Ruptura con la historia? Madrid : Complutense, 2003.
- DWORKIN, Ronald. Sovereign. The theory and practice of equality. Cambridge : Harvard University Press, 2002.
- FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2010.
- FAR, William. The influence of the high prices of wheat of the mortality of the people of England. En : Journal of the Royal Statistical Society, Vol. IX (Feb., 1846).
- KLIKSBERG, Bernardo. La lucha contra la pobreza en América Latina. México : Fondo de Cultura Económica, 2000.
- NUSSBAUM, Martha C. y SEN, Amartya (1993): La calidad de vida (comp.) 1 reimp. en español. México D.F. : Fondo de Cultura Económica 1998.
- PNUD. Informe sobre desarrollo humano. 2003.
- QUIROGA, Edgar Andrés. Proporcionalidad y ponderación en la sentencia constitucional. Una aproximación interdisciplinaria entre derecho y economía. Tunja : Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, 2011.
- RAWLS, John. Teoría de la justicia. 4 reimp. México : Fondo de Cultura Económica, 1971.
- \_\_\_\_\_. Teoría de la justicia. 2 ed. (María Dolores González, Trad.). Estados Unidos : Fondo de Cultura Económica, 1995.
- SAHUI MALDONADO, Alejandro. Igualmente libres, pobreza, justicia y capacidades. México : Coyoacán, Al Alter Libros, 2009.
- SECRETARÍA DE SALUD DE BOYACÁ. Sistema de información comunitario de atención primaria en salud.
- SEN, Amartya. Desarrollo y libertad. 1 ed. Barcelona : Planeta, 2000.

\_\_\_\_\_. Capacidad y bienestar. NUSSBAUM, Martha C. y SEN, Amartya (comps). La calidad de vida. NUSSBAUM, M. C. Las capacidades más allá de las fronteras nacionales en las fronteras de la justicia, 2010.

VILLORO, Luis. Sobre el principio de la injusticia. México : Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.