



FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política

ISSN: 2216-1775

ISSN: 2216-1767

forum\_med@unal.edu.co

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

Uribe Gómez\*, Mónica; Londoño\*\*, Andrés Julián

**Desigualdad (es) y pobreza, problemas persistentes  
en Colombia: reflexiones para una agenda urgente**

FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política, núm. 23, 2023, Enero-Junio, pp. 171-189

Universidad Nacional de Colombia

Colombia

DOI: <https://doi.org/10.15446/frdcp.n23.107138>

- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)



# Desigualdad (es) y pobreza, problemas persistentes en Colombia: reflexiones para una agenda urgente

Mónica Uribe-Gómez\*

Andrés-Julián Londoño\*\*

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n23.107138>

## Resumen

Colombia es uno de los países más desiguales de América Latina, que es a la vez la región más desigual del mundo. Aunque este desalentador panorama no es nuevo, si ha cobrado un lugar relevante en la agenda política nacional, despertando numerosas expectativas entre los ciudadanos que han sido los perdedores de siempre: los pobres. Este trabajo indaga por los retos que tiene el recién posesionado gobierno de Gustavo Petro para hacer frente a las condiciones persistentes de desigualdad y pobreza padecidas por más de la mitad de la población. Se parte de la pregunta por los retos y propuestas gubernamentales para disminuir la desigualdad, a la vez que se contextualiza el caso colombiano en las coyunturas socioeconómicas globales y regionales que inciden en la posibilidad de llevar a cabo cambios estructurales en la política social. Aunque este trabajo reconoce una variada gama de desigualdades presentes en el territorio como las brechas de género, etarias, étnicas y raciales; sin embargo, se

---

\* Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México (Ciudad de México, México). Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Participó en la escritura de los componentes generales del artículo: introducción, aspectos teóricos, contextualización de la desigualdad en Colombia y América Latina y las conclusiones. Consultó fuentes primarias y secundarias especializadas y notas de prensa sobre el tema. Correo electrónico: mmuribego@unal.edu.co

\*\* Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia (Medellín, Colombia). Participó en la elaboración de las figuras, consultó las bases de datos sobre pobreza y desigualdad en Colombia y América Latina, fue coescritor del componente sobre las propuestas del gobierno Gustavo Petro para reducir la desigualdad, consultó notas de prensa, páginas oficiales del gobierno e informes de instancias académicas e internacionales. Correo electrónico: alondonof@unal.edu.co



concentrará fundamentalmente en las desigualdades de ingresos. El análisis se realiza a partir de la consulta de fuentes especializadas sobre el tema y del seguimiento a las fluctuaciones de la desigualdad en América Latina y el país en la última década.

**Palabras clave:** desigualdad social; pobreza; política social; Colombia.

## **Inequality and Poverty Persistent Problems in Colombia: Reflections for an Urgent Agenda**

### **Abstract**

Colombia is one of the most inequal countries in Latin America, which at the same time, is the most inequal region of the world. Even though this situation is discouraging it is not new, the difference lays on the importance that this situation has been taken in the political agenda in the nation, awakening multiple expectative between the citizens who has been the eternal losers: the poor. This paper focuses on the challenges that the new government of Gustavo Petro faces in matter of the inequality and poverty that affects over the half of the population in Colombia, at the same time provides a context of the Colombian case in the conjuncture of global and regional socioeconomic changes that incident on the chances of fulfill structural transformations at the social policy. Although this research acknowledges a large spectrum of inequalities existing in the territory (gender, generational, ethnic, racial) it focusses on the income inequality. This analysis takes place based on the data of specialized sources on the subject and the monitoring fluctuations of inequality in Colombia in the last decade.

**Keywords:** social inequality; poverty; social policy; Colombia.

## **Desigualdade(s) e problemas persistentes de pobreza na Colômbia: reflexões para uma agenda urgente**

### **Resumo**

A Colômbia é um dos países mais desiguais da América Latina, que é também a região mais desigual do mundo. Embora este panorama desanimador não seja novo, ganhou proeminência na agenda política nacional, despertando numerosas expectativas entre os cidadãos que sempre foram os perdedores: os pobres. Este documento explora os desafios enfrentados pelo governo recentemente inaugurado de Gustavo Petro para enfrentar as persistentes condições de desigualdade e pobreza sofridas por mais de

metade da população. Começa com a questão dos desafios e propostas governamentais para reduzir a desigualdade, contextualizando ao mesmo tempo o caso colombiano nas situações socioeconómicas globais e regionais que afectam a possibilidade de levar a cabo possíveis mudanças estruturais na política social. Embora este documento reconheça uma vasta gama de desigualdades presentes no território, tais como as disparidades de género, geracionais, étnicas e raciais, irá concentrar-se principalmente nas desigualdades de rendimento. A análise baseia-se na consulta de fontes especializadas sobre o assunto e no acompanhamento das flutuações da desigualdade no país durante a última década.

**Palavras-chave:** desigualdade social; pobreza; política social; Colômbia.

## Introducción

*La ciudadanía política progresa al mismo tiempo que retrocede la ciudadanía social. Este desgarramiento de la democracia es el hecho más importante de nuestro tiempo y portador de las más terribles amenazas... el crecimiento de la desigualdad es a la vez el inicio y el motor de este desgarramiento. (Rosanvallon, 2012, p. 17)*

Aunque ha pasado poco tiempo desde la posesión del presidente de Colombia, Gustavo Petro (agosto de 2022), y de la presentación de su propuesta del plan de desarrollo “Colombia potencia mundial de la vida” en el que define como se centrarán las inversiones durante el período de mandato (2022-2026), las expectativas sobre su promesa de gestionar cambios que permitan logros como la disminución de la desigualdad de ingresos, siguen teniendo un lugar relevante en los anhelos de miles de ciudadanos que se mantienen en condiciones de pobreza y pobreza extrema. La agenda gubernamental necesita darle un lugar prioritario a los problemas sociales que se vienen acumulando y agravando desde hace años como la pobreza monetaria y multidimensional, las desigualdades –de ingresos, género, de acceso a la tierra, a la salud, entre otros– y el sufrimiento ambiental, este último denominado de esta forma por autores como Auyero y Swistun (2013).

En abril de 2020 el New York Times dedicó un reportaje especial a Colombia, en este menciona que “los pobres son los olvidados de siempre”. En este artículo se advertía sobre lo que podría significar la pandemia para una población en la que los trabajadores informales son casi la mitad de la población (47 %) (Alvarado, 2020). Según las cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en un análisis sobre clases sociales en Colombia (2019-2021), “en el año 2021, en las 23 ciudades y áreas

metropolitanas el 33.6% de las personas estaban en situación de pobreza, el 23.1% en situación de vulnerabilidad, lo que suma 56,7 que es más de la mitad la población en riesgo social, mientras que el 39.9% pertenecían a la clase media y solo el 3.4% a la clase alta (aquellos con ingresos superiores a 10 millones de pesos mensuales)” (DANE, 2022a).

Este panorama representa un gran reto para el nuevo gobierno que deberá tomar decisiones trascendentales como el rumbo de los subsidios monetarios, el futuro de los proyectos que se vienen discutiendo en el Congreso desde 2020 para instaurar una renta básica para los más pobres en lugar de los programas de transferencias monetarias como Familias en Acción, los cuales han sido la columna vertebral de la política social desde principios de los años 2000. Estos temas fundamentales además de la creación de un Ministerio de la Igualdad y la Equidad, así como las propuestas para reformar el sistema de salud y poner en marcha una reforma agraria pospuesta desde hace mucho, constituyen ejes estructurales del gobierno de Gustavo Petro que al menos desde el discurso ha proclamado la necesidad de un cambio de enfoque en la política social.

El análisis se hace a partir de fuentes secundarias especializadas sobre el tema y datos actualizados publicados por el DANE, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Banco Mundial sobre la fluctuación de la pobreza y la desigualdad en Colombia en la última década, informes de del Departamento Nacional de Planeación; así como otras fuentes que han venido haciendo seguimiento al fenómeno en la región como la CEPAL, el Banco Mundial y el Comité de Oxford de Ayuda contra el Hambre (Oxfam). Aunque este trabajo reconoce una variada gama de desigualdades presentes en el territorio —de género, etarias, étnicas, de oportunidades— se concentrará en las desigualdades de ingresos.

En la primera parte se discute brevemente lo que entendemos por desigualdad (es), pobreza y política social y se contextualizan algunos datos de este fenómeno en América Latina que ocupa el deshonroso lugar de ser la región más desigual del mundo. A continuación, se presenta el contexto colombiano, las propuestas gubernamentales y de la sociedad para disminuir la desigualdad y la pobreza en el país y se finaliza con una reflexión sobre posibles salidas a estos desafíos.

## **¿De qué hablamos cuando hablamos de desigualdad?**

Cuando pensamos en desigualdad solemos asociarla con desequilibrio, clases sociales, distribución de recursos, abuso de poder o falta de oportunidades equitativas. Esto puede presentarse en múltiples dimensiones como los ingresos, el género, la educación, la participación política, las relaciones entre personas, entre otras, generando distintas consecuencias como la pobreza, la discriminación, la xenofobia y distintas formas de

violencia. Según Jelin, la búsqueda por cambiar esta condición ha estado en el centro de las luchas sociales y los debates sobre la igualdad:

Los debates sobre si se trata de igualdad de oportunidades o de resultados, del bienestar generalizado, los derechos de ciudadanía o compensaciones al funcionamiento de los mecanismos del mercado capitalista que apuntan a procesos de concentración y polarización, si está en el “capital humano” o en las estructuras sociales, si se trata de capacidades o de oportunidades, si se requiere una “revolución social” para lograrla o puede haber procesos de reforma gradual, han sido algunas de las maneras de encarar el tema. (2014, p. 1)

En el ámbito analítico, la teoría moderna de la justicia distributiva evalúa los determinantes de la desigualdad a partir factores “externos” o condiciones iniciales “moralmente arbitrarios” —género, raza, dotes iniciales, talento— y los elementos de “responsabilidad personal” —esfuerzo, actitudes frente al riesgo—. La desigualdad social sería entonces un reflejo de las diferencias individuales en estos dos conjuntos de factores que crean riqueza (Solimano, 1998, pp. 42-43).

Desde la perspectiva regional, casi por una década la CEPAL ha venido planteando en sus distintos informes que la igualdad es el fundamento del desarrollo, por lo que se hace necesario avanzar en la construcción de pactos sociales que permitan alcanzarla. En el informe de Panorama Social para América Latina de la CEPAL (2019), se muestra la necesidad de que América Latina avance en la en la disminución de la desigualdad de ingresos para reducir la pobreza y alcanzar las metas de los objetivos de desarrollo sostenible en 2030 que se han propuesto poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, lograr la seguridad alimentaria y promover el bienestar para todos.

Entonces, ¿de qué hablamos cuando hablamos de desigualdad?, no es posible proponer una única definición porque esta se refiere a la inequidad en la distribución de los recursos, a la concentración de la renta en pocas manos, a falta de oportunidades, de movilidad social, a sufrimiento ambiental, brechas salariales, relaciones de opresión y discriminación por razones de género, raza y etnia, las cuales tienen consecuencias en el desarrollo económico.

La política social por su parte constituye una de las herramientas más importantes para disminuir las desigualdades en la medida que busca impactar en el bienestar de los ciudadanos por medio de la provisión de servicios o ingresos. Aunque en la misma participan el Estado, el mercado, la sociedad civil y la familia, es el sector público el que tiene mayor peso en su definición. Según Giraldo (2018), “la política social se da en un contexto nacional, aunque su ejecución puede darse a través de entidades del orden nacional, local o de carácter privado; y en la medida en que significa provisión de bienes públicos implica presupuesto público” (p. 18). Cabe mencionar que como lo

señala Ocampo (2008), su definición ha estado entre dos concepciones modernas en pugna, la primera ligada a la idea de estado de bienestar que instauró sistemas integrales de política social y se inspiró en la idea de universalización de la cobertura, solidaridad y expansión de derechos ciudadanos —en auge entre los años de 1940 y 1970—, misma que en América Latina se expresó de manera limitada y solo logró desarrollos importantes en algunos países del cono sur y en Costa Rica. La segunda, vinculada a la idea de disminuir el riesgo social, prioriza la focalización de programas en poblaciones en condición de vulnerabilidad y el diseño de esquemas público-privadas para su atención. Este último ha sido el enfoque imperante en la región desde finales de los años de 1980.

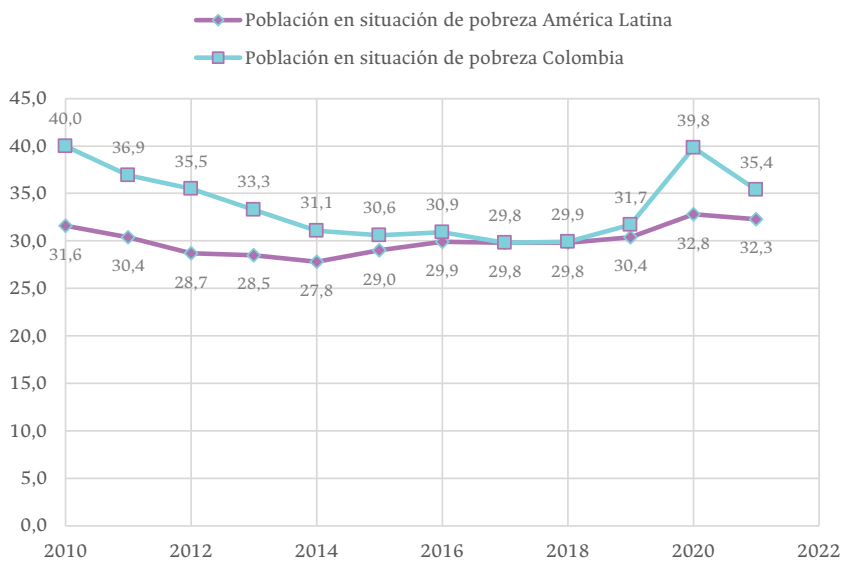
### **América Latina una región desigual**

Aunque la desigualdad ha estado presente a lo largo de la historia de la humanidad como lo reflejan las luchas por los derechos humanos, sociales, ambientales, culturales, y “en América Latina durante más de un siglo los ricos han controlado una mayor proporción de ingreso que en otros lugares” (Sánchez-Ancochea, 2022, p. 15); ha sido en el siglo XXI que esta discusión ha cobrado especial relevancia en las agendas públicas debido tanto a la aceleración de la concentración de los ingresos en pocas manos como a la extensión de las condiciones de pobreza en distintos países de la región. Esta reproducción de las desigualdades que se ha mantenido a lo largo del tiempo representa obstáculos para el desarrollo económico sostenible, la expansión de la democracia y los derechos sociales. Estas dificultades se evidenciaron con mayor claridad durante la etapa más crítica de la pandemia por Covid-19 durante los años 2020 y 2021.

Según el informe de Oxfam, entre marzo de 2020 y noviembre de 2021 la riqueza de los 10 hombres más ricos del mundo se duplicó, mientras que los ingresos del 99 % de la humanidad se habrían deteriorado a causa de la pandemia por COVID-19 (Ahmed et al., 2022). Lustig y Tommasi (2020), señalan que, en coyunturas críticas como la pandemia es fundamental que la respuesta política preste especial atención a las personas pobres y en situaciones vulnerables debido a que estos grupos ya sufren múltiples desventajas y los efectos negativos de estas situaciones probablemente tendrán repercusiones durante más tiempo. Tal como lo señalaron los autores, los efectos de esta coyuntura crítica se han seguido manifestando y afectando de forma especial a los más pobres que se mantienen en sectores laborales informales y viven con mayor impacto los efectos de la inflación, el sobreprecio de los alimentos y de los bienes básicos de subsistencia. “En América Latina, el 22% de las personas carecen de acceso a agua potable segura; el 34% no disponen de conexión a Internet, tan imprescindible en estas circunstancias, y el 45% no tienen cuenta bancaria” (Lustig y Tommasi, 2020, p. 286).

Según la CEPAL, aunque las medidas que se tomaron por parte de los gobiernos de la región durante esta crisis sanitaria, tuvieron una repercusión importante en la contención de las tasas de pobreza y pobreza extrema, estas no alcanzan para recuperar los avances logrados antes de la pandemia, dado que no tuvieron como objetivo mejorar la distribución del ingreso ni los impactos de la inflación en términos de ingreso real, esto genera una proyección de ligera recuperación en los índices de pobreza para 2022 ubicándose en 32,1 % mientras que para 2021 se ubicó en 32,3 %, y un ligero aumento en los índices de pobreza extrema presentando un 13,1 % en 2022 cuando en 2021 era de 12,9 % (CEPAL, 2022, p. 50). Colombia por su parte, tuvo una disminución de 4,4 puntos porcentuales en su tasa de pobreza en 2021, sin olvidar que durante el 2020 fue uno de los países con índices de pobreza más altos de la región (CEPAL, 2022, p. 58). No obstante estas cifras, los índices de pobreza siguen siendo más altos que antes de la pandemia, contando con una diferencia de 3,7 puntos porcentuales respecto a las cifras reportadas en 2019. Esta tendencia se podrá observar en la figura que se presenta a continuación:

**Figura 1.** Población en situación de pobreza, América Latina vs. Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos demográficos y sociales proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

Nota: estos datos hacen referencia al porcentaje del total de la población cuyo ingreso *per cápita* está por debajo de la línea de pobreza y pobreza extrema.



La leve disminución observada desde el 2020 en Colombia se debe principalmente a la recuperación económica que ha tenido el país, además de la permanencia de subsidios como el programa Ingreso Solidario —al menos hasta finales de 2022—. Ambas condiciones han generado una mejoría en la distribución del ingreso en el territorio, sin embargo, queda mucho camino por recorrer en pro de la recuperación de los progresos logrados en la última década frente a la batalla contra la pobreza (CEPAL, 2022, p. 48).

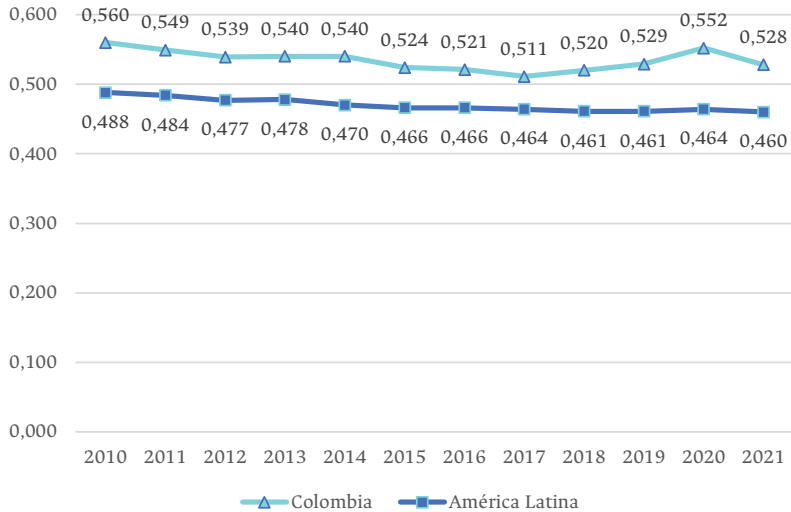
Es importante notar que uno de los indicadores de mayor relevancia para evidenciar los niveles de la desigualdad de ingresos a nivel mundial es el índice de Gini, este índice mide en una escala de 0 a 1, en donde cero significa que no hay desigualdad y uno es la máxima desigualdad. Según los datos de la CEPAL (2022) para Colombia, este se ubica en 0.528 mientras que el promedio regional es de 0.460, evidenciando una brecha importante entre estos resultados, si consideramos también que con base en este índice América Latina ha sido clasificada en múltiples ocasiones como la región más desigual del mundo, eso pone al país en una posición preocupante en términos de movilidad social y posibilidades de superación de la pobreza. Según Carlos Mejía, director ejecutivo de Oxfam para Colombia, “las desigualdades matan y en Colombia dos personas concentran más riqueza que el 50% de la población, lo que se traduce en una desigualdad que tiene al 42% de la población colombiana en la pobreza y unas brechas cada vez más amplias en lo social”<sup>1</sup>.

También es importante mencionar que, si bien el índice de Gini para Colombia está por encima del promedio de América Latina, lo que significa mayor desigualdad, la variación en la región no es muy significativa en los últimos años, lo que expresa que esta condición permanece y se reproduce pese a los programas de transferencias monetarias extendidos actualmente a casi todos los países.

---

1. Declaración en Forbes, Colombia, febrero 9 de 2022, <https://forbes.co/2022/02/09/actualidad/entrevista-a-director-de-oxfam-en-colombia>

**Figura 2.** Índice de concentración de Gini, Colombia vs. América Latina



Fuente: elaboración propia a partir de los datos demográficos y sociales proporcionados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

## Desigualdad y pobreza en Colombia

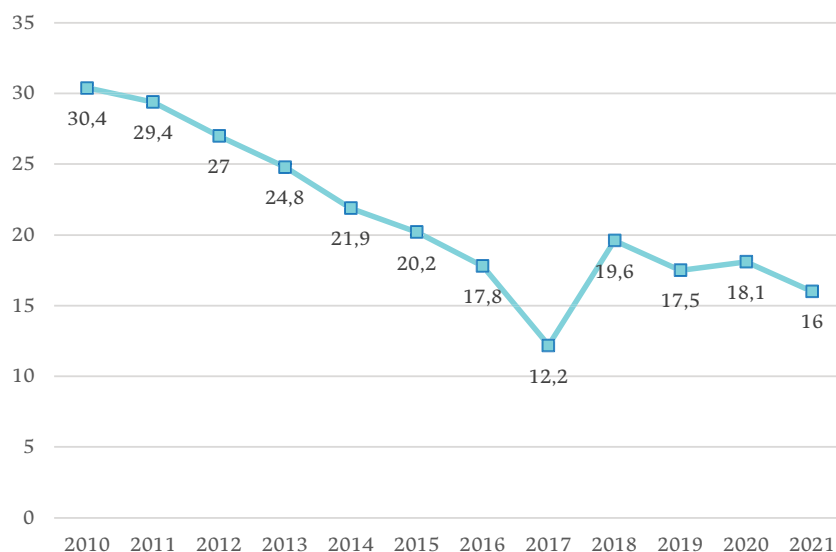
Colombia es el segundo país más desigual de Latinoamérica en términos de ingreso, lugar que se conserva pese a que como en otros países de la región la lucha contra pobreza tuvo avances entre los años 2010 y 2017, en este período el índice de pobreza multidimensional disminuyó<sup>2</sup> de 30,4 % para inicios de 2010 a 16 % para 2021, encontrando su punto más bajo en 2017 cuando se registró en 12,2 %, posteriormente tuvo un retroceso importante en 2018 cuando volvió a aumentar a 19,2 %. En 2021 según cifras oficiales del DANE, el Gini alcanzó el 0.52 como se observa en la figura 2. “En Colombia por cada US\$100 de riqueza que se creó en el país en la última década, US\$45 fueron a parar a los bolsillos del 1% más rico y sólo US\$12,4 al 90% más pobre”<sup>3</sup>.

2. Este índice está compuesto por 5 dimensiones que diagnostican las condiciones de vida de las personas con base en la encuesta nacional de calidad de vida, estas dimensiones son: condiciones educativas, condiciones de niñez y juventud, trabajo, salud y condiciones de vivienda y servicios públicos.

3. Declaraciones del director de Oxfam para Colombia, martes 24 de enero de 2023. <https://www.larepublica.co/economia/unicamente-12-4-de-toda-la-riqueza-creada-se-distribuye-en-90-de-la-poblacion-3528472#:~:text=En%20%C3%A9l%2C%20Carlos%20Mej%C3%ADa%2C%20su,4%20al%2090%25%20m%C3%A1s%20pobre>

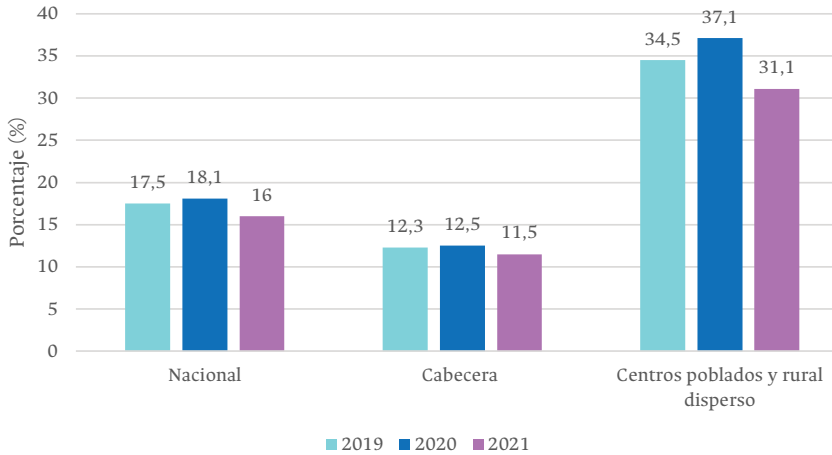
Por otro lado, estos niveles de pobreza multidimensional revelan una desigualdad especial entre las cabeceras urbanas y los centros poblados junto a las zonas rurales más dispersas, pues mientras que este indicador se encontraba en 11,5 % para 2021 en las cabeceras urbanas, se ubicó en 31,1 % para los centros poblados y las zonas rurales (DANE, 2022b), esto revela una brecha de 23,6 % entre estos niveles de pobreza que representa más del doble del índice urbano. Estos datos permiten contemplar de forma más clara la profunda desigualdad en las condiciones de vida de las personas que habitan las zonas rurales en el país respecto a quienes se encuentran en zonas urbanas.

**Figura 3.** Pobreza multidimensional en Colombia



Fuente: elaboración propia a partir de los datos estadísticos sobre pobreza multidimensional del DANE. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-multidimensional>

**Figura 4.** Pobreza multidimensional en Colombia: promedio nacional, cabeceras urbanas y centros poblados y rurales dispersos



Fuente: DANE. Encuesta de Calidad de Vida ECV 2019-2021, con base en proyecciones del CNPV 2018.

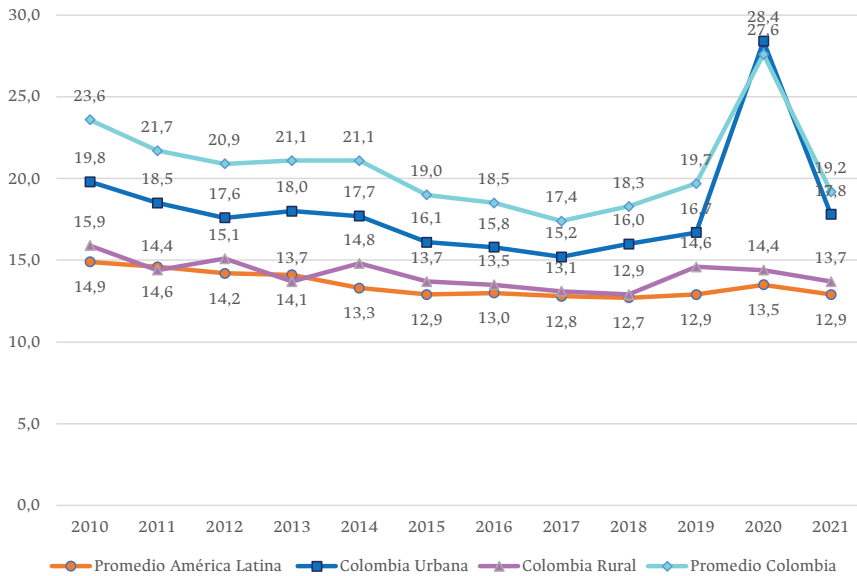
Nota: en 2020 se usa la integración del registro administrativo SIMAT, el formulario C-600 y la Encuesta de Calidad de Vida para la estimación del indicador de inasistencia escolar.

\*\*Para el cálculo total nacional, total cabeceras y centros poblados y rural disperso no se tiene en cuenta la ruralidad de la Amazonía-Orinoquía (\*) Cambios estadísticamente significativos.

Estos datos se ven contrastados con la brecha que existe entre la desigualdad de ingreso evidenciada por los quintiles de ingreso más altos y bajos en el país, en este caso la brecha más alta se identifica en las zonas urbanas, no obstante esta precisión, este indicador en la ruralidad sigue encontrándose por encima de los resultados del promedio en América Latina.

Según el director de Oxfam para Colombia, la desigualdad llevó a que 3,5 millones de personas entraran a la condición de pobreza monetaria y que un total de 21 millones de colombianos continuaran en esta situación en 2021.

**Figura 5.** Relación del ingreso medio per cápita del hogar: quintil 5/quintil 1 promedio américa latina, promedio Colombia, Colombia rural y Colombia urbana.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos demográficos y CEPAL, <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/index.html?lang=es>

Nota: estos datos hacen referencia a la diferencia del promedio del ingreso per cápita de los hogares que hacen parte del quintil más rico –el quintil 5 que representa el 20 % de los hogares con mayores ingresos– y el quintil más pobre –El quintil 1 que representa el 20 % de los hogares de menores ingresos–.

## La agenda del gobierno de Gustavo Petro para disminuir las desigualdades

Ante este panorama de marcadas desigualdades persistentes, profundizadas además por los efectos de la pandemia y el aislamiento obligatorio durante el año 2020, y que se vieron reflejados en manifestaciones sociales de gran impacto como las banderas rojas de las familias con hambre que se presentaron en la ciudad de Bogotá y que se reprodujeron posteriormente en muchas zonas del país, generando un posicionamiento del tema en la agenda pública. Este tópico se convirtió en parte de los temas relevantes durante los comicios electorales de 2022, especialmente en las propuestas y el discurso de quien resultó electo presidente de Colombia Gustavo Petro y de su fórmula vicepresidencial Francia Márquez. Esta última centró su campaña en el reconocimiento de

quienes llamó “los nadies”, haciendo referencia a aquellas personas que se encuentran lo más bajo de la pirámide social, aquellos “para quienes la vida con dignidad y derechos que la sociedad moderna concibe ‘no alcanza’” (Escobar, 2022), postulando diversas estrategias para eliminar la desigualdad del país y prometiendo que Colombia dejará “de ser una de las sociedades más desiguales del mundo” (Petro y Márquez, 2022, p. 29).

En el plan de gobierno que se presentó en la pasada campaña presidencial podemos identificar una sección especial que concibe la desigualdad desde un enfoque interseccional y diverso, que busca luchar contra múltiples dimensiones de la desigualdad, las cuales clasifica en tres tipos: 1) la desigualdad monetaria y distributiva; 2) la pobreza multidimensional entendiéndola como las barreras de acceso efectivo al goce de derechos fundamentales y 3) las desigualdades sociales hacia “grupos minoritarios”.

Las propuestas para contrarrestar estas condiciones de desigualdad se sustentan en la necesidad de la redistribución de recursos y la inclusión de grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad. La reforma pensional es una de las iniciativas que busca generar un “bono pensional” para aquellas personas mayores que no alcanzaron a pensionarse. Como parte de las opciones para disminuir la pobreza, también se propuso generar ingreso monetario básico para las madres cabeza de hogar con niños menores, lo que conlleva el reconocimiento de las labores de cuidado realizadas fundamentalmente por mujeres; en esta línea también se ha planteado impulsar un plan alimentario nacional de lucha contra el hambre.

Como parte de los cambios, también se ha promovido la necesidad de llevar a la práctica el concepto de justicia tributaria, buscando generar impuestos diferenciados que graven a aquellas personas con mayores ingresos, eliminando los beneficios que tienen algunos sectores económicos e imponiendo tributos que graven los dividendos. También se propuso fortalecer las entidades de control que luchan contra la evasión fiscal, transformando así el régimen fiscal del país que no cuenta con medidas que procuren por una distribución efectiva de la riqueza. Se ha planteado la necesidad de una reforma agraria que tenga como principal propósito la equidad en la tenencia de la tierra en el país, dignificando y potenciando el trabajo campesino convirtiéndolo en la base de la economía. (Petro & Márquez. 2022, p. 29-37).

Otras reformas que también hacen parte de la política social pero que no alcanzaron a desarrollarse en este trabajo tienen que ver con garantizar el acceso a oportunidades y educación de calidad para los jóvenes que egresen de los colegios, permitiéndoles perseguir sus sueños a través de una educación pública gratuita, hacer una reforma estructural del sistema de salud para crear un goce efectivo y real de este derecho fundamental, crear una política de vivienda que permita disminuir la desigualdad de los habitantes rurales y de la ciudad informal con un enfoque territorial de autogestión comunitaria, buscando generar una regularización urbanística o legalización de barrios.

Como resultado del triunfo del Pacto Histórico, Francia Márquez fue nombrada vicepresidenta. Desde este cargo impulsó la creación de un nuevo Ministerio encargado de la eliminación de la desigualdad salarial por razones de género, el reconocimiento de las labores del cuidado y la atención de las víctimas del conflicto armado y poblaciones de regiones con mayor número de población en pobreza (*Las funciones del Ministerio de la Igualdad según Francia Márquez, 2022*).

## **El estado de las propuestas**

Los primeros meses de este gobierno estuvieron concentrados en la discusión y aprobación de una reforma tributaria, la cual pretende incidir en la redistribución de los ingresos, contando entre sus principales puntos con los tributos permanentes a los patrimonios de personas que superen los 3000 millones de pesos (USD 638.400), el aumento al impuesto de las ganancias ocasionales del 10 % al 15 %, el refuerzo de las penas a la evasión fiscal, la creación del impuesto a las bebidas azucaradas y plásticos de un solo uso, además de los impuestos a los combustibles fósiles, entre otros puntos (Congreso de Colombia aprueba reforma tributaria propuesta por el gobierno Petro. Estos son los puntos clave, 2022), esta reforma fue apoyada por organismos multilaterales como la OCDE, el FMI y la ONU. Esta reforma también se propone reducir el índice de Gini de 0,514 a 0,419 (González-Olarte y Galvis, 2022).

En su propuesta de plan nacional de desarrollo “Colombia, potencia mundial de la vida”, el nuevo gobierno de Gustavo Petro marca como gran meta la equidad, que equipara a la justicia. “En esta transición hacia la paz, basada en el fortalecimiento de la democracia, el PND 2022-2026 pone sus mayores énfasis en la disminución de las desigualdades y en la superación de las injusticias que les son propias, por lo que la redistribución de los recursos prioriza a los sectores de la sociedad y a las regiones que producen la riqueza sin que se hayan beneficiado con ella. Este documento también se refiere a “las injusticias sufridas por grupos específicos como las víctimas del conflicto y las comunidades étnicas” (Lewis, 2022).

A mediados de diciembre de 2022 el Senado de la República aprobó la creación del ministerio de la igualdad y la equidad, y a inicios del mes de enero de 2023 el presidente Petro sancionó la Ley que crea dicha instancia que estará a cargo de la vicepresidenta Francia Márquez, y que se enfocará en las poblaciones víctimas de todas las violencias y la inequidad: mujeres, jóvenes, poblaciones LGBTIQ+, pueblos afrodescendientes, raizales, indígenas, campesinos, adultos mayores y personas con discapacidad.

Otra de las apuestas de este gobierno es la transformación de los subsidios monetarios como Familias en Acción, Jóvenes en Acción, Colombia Mayor e ingreso solidario, este último creado en 2020 para compensar los daños del confinamiento<sup>4</sup>. Aunque aún no es claro el rumbo de estos programas, ya se han hecho algunos cambios como la finalización del programa de Ingreso Solidario y la creación temporal de una transferencia monetaria de 500 000 pesos mensuales —aproximadamente US\$110— para madres cabeza de hogar y personas mayores en situación de pobreza. De alguna manera, esta iniciativa busca materializar la propuesta gubernamental de crear una renta básica o “Ingreso Vital” para reformar el programa Familias en Acción. Este ingreso mínimo estará enfocado en territorios vulnerables como la Guajira, la Amazonia, Chocó o el Cauca. Esta transferencia estaría condicionada al compromiso de participar en trabajos comunitarios o actividades educativas.

Proyecto de lucha contra el hambre, sobre este punto durante el mes de enero durante la cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe realizada en Argentina, el presidente Petro y el director de la Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (FAO), firmaron una carta de intención sobre la seguridad alimentaria y el derecho humano a la alimentación. Se trata de fortalecer las acciones de cooperación para avanzar en la lucha contra el hambre y promover sistemas alimentarios sostenibles. Las zonas prioritarias de este acuerdo serán Arauca, Boyacá, Cesar, Guainía, La Guajira, Norte de Santander, Vichada y la frontera colombo-venezolana (Arenales, 2023). Finalmente, en lo que concierne a los temas agrarios se ha iniciado la legalización de títulos de tierra a comunidades y víctimas del conflicto.

Aunque el reconocimiento de estas problemáticas sienta las bases y los objetivos que perseguirá el desarrollo nacional durante el cuatrienio 2022-2026, es importante recordar que la agenda sigue en una “construcción permanente con los insumos que se han generado en los Diálogos Regionales Vinculantes” (Departamento Nacional de Planeación, 2022), que representan una apuesta del gobierno por aumentar la participación ciudadana de las comunidades y las regiones del país.

## **Reflexiones finales**

Estas reflexiones se centraron en indagar por el estado actual de la desigualdad y la pobreza en Colombia y en los desafíos del gobierno de Gustavo Petro en esta materia. Como pudo verse en la tendencia de los datos sobre desigualdad y pobreza durante

---

4. Ver Mónica Uribe periódico razón pública. Que pasará con el ingreso solidario y otros subsidios sociales, noviembre de 2023: <https://razonpublica.com/pasara-ingreso-solidario-otros-subsidios-sociales/>



la última década, pese a que se han producido pequeños avances en la reducción de la pobreza, la concentración de ingresos y rentas continúan siendo muy elevadas, lo que ha repercutido en un comportamiento económico deficiente, instituciones políticas débiles y diversos problemas sociales como la falta de inversión en educación, en innovación y la evasión de impuestos. Estas desigualdades persistentes han generado círculos viciosos que reproducen más desigualdad e impactan en costos económicos, políticos y sociales a largo plazo (Sánchez-Ancohea, 2022, p. 241).

El gobierno recién electo del presidente Gustavo Petro ha puesto la disminución de la desigualdad y la pobreza como una de las banderas de su gestión, con este propósito viene impulsando distintas reformas: tributaria, agraria, del esquema de subsidios para los más pobres, a la par del reconocimiento e inclusión de los grupos en mayores condiciones de vulnerabilidad. Podría decirse, que estas propuestas de las cuales algunas ya se han venido concretando —como la creación del Ministerio de la Igualdad y la Equidad, el compromiso con la seguridad alimentaria y la política de redistribución de tierras— representan una reforma estructural de la política social en el país, la cual se ha caracterizado por focalizar a los más pobres para potenciar la generación de capital humano —ingresos, educación y salud— con el fin de que se puedan insertar al mercado y disfrutar de los beneficios del crecimiento económico (Giraldo, 2018, p. 8). La “nueva” perspectiva busca dar un papel más activo al Estado y articular los principios de la justicia social, el bienestar como derecho y la universalidad progresiva de las políticas sociales. Aunque no cabe duda de que el país necesita reformas en sus sistemas de educación, salud y redistribución de los ingresos, entre otros muchos aspectos, el presidente tiene aún un largo camino por recorrer debido a que estos cambios se proponen en un momento de estancamiento económico y tocan los intereses de grupos de interés poderosos que cuentan con mecanismos de presión para obstaculizar el avance de estas transformaciones.

Para finalizar estas reflexiones sobre las que se tendrá que seguir profundizando, es importante recordar las palabras del premio nobel de economía Joseph Stiglitz, quien en su libro *El precio de la desigualdad* crítica la teoría de la meritocracia y del esfuerzo personal al exponer que, nadie es pobre porque quiere o porque no ha hecho los esfuerzos necesarios para salir de esta condición. El 90% de los que nacen pobres mueren pobres por más esfuerzo o mérito que hagan, mientras que el 90% de los que nacen ricos mueren ricos, independientemente de que hagan o no mérito para ello (Stiglitz, 2012).

## Referencias

- [1] Ahmed, N., Marriott, A., Dabi, N., Lowthers, M., Lawson, M. y Mugehera, L. (2022). *Las desigualdades matan*. Oxfam. <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621341/bp-inequality-kills-170122-es.pdf>
- [2] Alvarado, S. (2020, 17 de abril). Colombia, el virus y los olvidados de siempre. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2020/04/17/espanol/opinion/coronavirus-colombia.html>
- [3] Arenales, J. V. (2023, 24 de enero). Gobierno firma carta con FAO para reducir el hambre y la pobreza rural en Colombia. *La República*. <https://www.larepublica.co/economia/gobierno-firma-carta-para-reducir-el-hambre-y-la-pobreza-rural-en-colombia-en-celac-3529482>
- [4] Auyero, J. y Swistun, D. (2013). Expuestos y confundidos. Un relato etnográfico sobre el sufrimiento ambiental. *Íconos. Revista de Ciencia Sociales*, 28, 137-152. <https://doi.org/10.17141/iconos.28.2007.216>
- [5] Cada vez son más las banderas rojas: el hambre azota Bogotá. (2020, 10 de abril). *Las 2 Orillas*. <https://www.las2orillas.co/cada-vez-son-mas-las-banderas-rojas-el-hambre-azota-bogota/>
- [6] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2019). *Panorama social de América Latina*. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>
- [7] Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama social de América Latina y el Caribe. La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible*. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/S2200947\\_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/48518/S2200947_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- [8] Congreso de Colombia aprueba reforma tributaria propuesta por el gobierno Petro. Estos son los puntos clave. (2022, 4 de noviembre). *CNN en Español*. <https://cnnespanol.cnn.com/2022/11/04/camara-senado-aprueba-reforma-tributaria-petro-puntos-clave-tax-reform-orix/>
- [9] Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2022a). *Análisis de las clases sociales en las 23 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia 2019-2021*. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/analisis\\_clases\\_sociales\\_23\\_ciudades.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/analisis_clases_sociales_23_ciudades.pdf)
- [10] Departamento Nacional de Estadística (DANE). (2022b). *Pobreza multidimensional: resultados 2021*. [Diapositivas PDF]. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2021/presentacion-rueda-de-prensa-pobreza-multidimensional-21.pdf)

- [11] Departamento Nacional de Planeación. (2022). *Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Gobierno-nacional-presento-las-bases-del-Plan-Nacional-de-Desarrollo-2022-2026.aspx>
- [12] En un sector de Popayán sacan banderas rojas para pedir mercados. (2020, 14 de abril). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/colombia/calif/en-un-sector-de-popayan-sacan-banderas-rojas-pidiendo-comida-483478>
- [13] Escobar, A. (2022, 28 de septiembre). ¿Quiénes son las y los nadies y por qué importan? *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/arturo-escobar/quienes-son-las-y-los-nadies-y-por-que-importan/>
- [14] Giraldo, C. (2018). *Política social contemporánea: un paradigma en crisis*. Universidad Nacional de Colombia.
- [15] González-Olarte, M. C. y Galvis, M. (2022, 17 de noviembre). Así quedó la reforma tributaria de Petro aprobada en el Congreso. *La Silla Vacía*. <https://www.lasillavacia.com/historias/silla-nacional/asi-queda-la-reforma-tributaria-aprobada-de-petro/>
- [16] Jelin, E. (2014). Desigualdades de clase, género y etnicidad/raza. Realidades históricas, aproximaciones analíticas. *Working Paper*, 73. [https://www.desigualdades.net/Working\\_Papers/Search-Working-Papers/working-paper-73-\\_desigualdades-de-clase\\_-genero-y-etnicidad\\_raza\\_/index.html](https://www.desigualdades.net/Working_Papers/Search-Working-Papers/working-paper-73-_desigualdades-de-clase_-genero-y-etnicidad_raza_/index.html)
- [17] Las funciones del Ministerio de la Igualdad según Francia Márquez. (2022, 16 de agosto). *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/ministerio-de-la-igualdad-estas-seran-sus-funciones-segun-francia-marquez-690104>
- [18] Lewis, J. E. (2022, 16 de noviembre). Petro presenta su plan de desarrollo con una paz total ampliada y el cambio como eje. *El País*. <https://elpais.com/america-colombia/2022-11-16/los-cinco-mensajes-del-plan-de-desarrollo-de-petro.html>
- [19] Lustig N. y Tommasi, M. (2020). El Covid-19 y la protección social de los grupos pobres y vulnerables en América Latina: un marco conceptual. *Revista Cepal*, 132, 283-295. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46836-covid-19-la-proteccion-social-grupos-pobres-vulnerables-america-latina-un-marco>
- [20] Ocampo, J. A. (2008). Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. *Nueva Sociedad*, 215, 36-61. [https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3521\\_1.pdf](https://static.nuso.org/media/articles/downloads/3521_1.pdf)
- [21] Petro, G. y Márquez, F. (2022). *Colombia Potencia Mundial para la Vida. Programa de gobierno*. <https://drive.google.com/file/d/1nEH9SKih-B4DO2rhjTZAKiBZit3FChmF/view>
- [22] Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de iguales*. Manantial.
- [23] Sánchez-Ancochea, D. (2022). *El coste de la desigualdad. Lecciones y advertencias de América Latina para el mundo*. Ariel.

- [24] Solimano, A. (1998). Crecimiento, justicia distributiva y política social. *Revista de la Cepal*, 65, 31-44. [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/12108/065031044\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/12108/065031044_es.pdf)
- [25] Stiglitz, J. (2012). *El precio de la desigualdad. El 1% de la población tiene lo que el 99% necesita*. Taurus.