

LA DESIGUALDAD Y LA COVID-19



Universidad
Industrial de
Santander

Introducción

El debate sobre la desigualdad ha sido recurrente a lo largo de las últimas centurias, en especial, en cuanto a su relación con factores como la innovación y el desarrollo tecnológicos y los cambios sociales, políticos y ambientales. Las diferentes disciplinas desde las cuales se la ha abordado tienen un objetivo en común: disminuir la desigualdad económica y social. No obstante, no ha habido consenso entre ellas sobre el origen, las causas y las consecuencias de la desigualdad. Asimismo, no ha sido posible llegar a acuerdo sobre cómo se la debe enfrentar, es decir, sobre las políticas y las medidas que hay que implementar para reducirla.

Si bien se reconoce que, desde una perspectiva global, las sociedades humanas han avanzado de manera significativa en el desarrollo científico, a tal punto que han logrado desarrollar inteligencia artificial, y que han alcanzado lo que los economistas denominan “progreso económico”, las bondades de esos avances no están al alcance de toda la población del mundo. Es posible que actualmente coexistan sistemas productivos capaces de solucionar las necesidades básicas de toda la población, y en lo político,

Aunque es de reconocer que el progreso humano se ha traducido en el acceso a una mayor cantidad de bienes y servicios, la desigualdad ha sido la constante que no se ha podido superar.

con los avances en los sistemas democráticos, garantizar la participación de todos los ciudadanos, por lo menos a nivel deliberativo y participativo, y en lo social, se han desarrollado los derechos sociales y culturales, al lado de los derechos civiles y políticos, para pregonar abiertamente la libertad como base natural de la existencia humana; pero a pesar de todo ello, no hemos podido avanzar en términos de la equidad y la igualdad.



Según un estudio de Jason Hickel¹, en 2017 había alrededor de 4.300 millones de personas (más del 60 % de la población mundial) viviendo en la pobreza, como consecuencia de la forma en que las potencias occidentales han organizado el sistema económico mundial. Asimismo, el Informe sobre Desigualdad Global 2018² concluye que la desigualdad económica es un hecho generalizado que ha aumentado desde los años ochenta del siglo pasado, y

que, además, hay tres factores que explican en buena medida este hecho: la desigualdad en el acceso a la educación, la menor progresividad en los impuestos (los ricos pagan menos que antes) y la disminución de las rentas de trabajo frente a las rentas de capital. Para los redactores del informe, la desigualdad mundial, en términos de riqueza, no se reducirá si la situación socioeconómica y política actual no cambia, y si no se ofrecen un acceso más equitativo a la educación y un sistema de trabajo bien remunerado. Estas son condiciones necesarias para superar tanto el estancamiento económico como el crecimiento débil de los ingresos de la mitad más pobre de la población. En el informe se propone la progresividad impositiva como herramienta eficaz para limitar el aumento de la desigualdad y la concentración de ingresos y riqueza. Esta medida implica la instauración de un impuesto mundial sobre la riqueza y la creación de un registro financiero global de la propiedad financiera para limitar la evasión fiscal y el lavado de dinero.

Por su parte, el Informe sobre Desarrollo Humano 2019 señala que el verdadero protagonista de esta historia es el poder, que si bien se encuentra concentrado en manos de unos pocos. No obstante, también cuenta con la oposición del poder colectivo de la ciudadanía que exige un cambio. Y añade: «Si no somos capaces de abordar estos desafíos sistémicos, las desigualdades se profundizarán y se consolidará el poder y el dominio político en manos de unos pocos. Con la nueva sociedad

del conocimiento, está surgiendo una nueva generación de desigualdades, mucho más difícil de solucionar»³.

Seguramente, la nueva agenda mundial estará centrada en la discusión pública sobre la desigualdad y el cambio climático, sobre sus causas, la magnitud de sus implicaciones para el crecimiento (como causa y no solo como efecto) y, en particular, sobre sus posibles soluciones.

He ahí la importancia de este documento, que realiza una reflexión sobre la desigualdad, pues dada la coyuntura actual, todos los pronósticos señalan que la covid-19 afectará en mayor medida a los grupos sociales más pobres y vulnerables. Se trata entonces de comprender la situación actual de la desigualdad y la forma en que esta ha evolucionado en las últimas décadas, pues la implementación de medidas, políticas y acciones que contribuyan a su disminución será uno de los grandes retos del futuro inmediato, una vez se supere la situación de crisis sanitaria actual.

1. El descenso de las desigualdades durante el Estado de bienestar

El surgimiento del Estado de bienestar y su consolidación a partir de 1945 se deben, fundamentalmente, a una serie de hechos que

La Revolución rusa

Resultado de una alianza de campesinos y obreros, dirigida por el Partido Comunista, liderado por Vladimir Ilich Uliánov (Lenin), se convirtió en la esperanza de millones de personas de todo el mundo. Derrocó al régimen zarista y creó la República Socialista Federativa Soviética de Rusia, en 1922. La extinción de la propiedad privada, la nacionalización de la industria y de la banca y el otorgamiento del control de la producción a los trabajadores fueron algunos de los principios impulsados por esta revolución. Hobsbawm, E. (2003). *La era de los extremos*. Complexe.

habían transcurrido en la primera mitad del siglo XX: en primer lugar, el triunfo de la Revolución rusa, portavoz de la ideología comunista, la cual infundió muchos temores sobre la posibilidad de extenderse a otros países que luchaban por su liberación nacional; en segundo lugar, el fracaso del Estado liberal clásico⁴ en el manejo de la crisis de 1929, una crisis global para cuya resolución fue necesaria la intervención directa del Estado⁵; en tercer lugar, la consolidación de la ideología del fascismo en Italia y el ascenso del nazismo en Alemania, impulsada por los Estados totalitarios; y, en cuarto lugar, las consecuencias económicas y sociales que dejó la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), con la necesidad de reconstruir materialmente buena parte de Europa. Estos acontecimientos crearon un marco favorable para impulsar una serie de reformas políticas, económicas y sociales en las democracias de

¹ Hickel, J. (2017). *The Divide: A Brief Guide to Global Inequality and its Solutions*. Londres: Penguin Random House.

² Alvaredo, F.; Chancel, L.; Piketty, T.; Saez, E. y Zucman, G. (2018). Informe sobre Desigualdad Global 2018. Resumen ejecutivo. World Inequality Lab. Recuperado de <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

³ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI. Nueva York: PNUD. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf

⁴ Polanyi, K (2016). *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*. Barcelona: Virus Editorial.

⁵ Schumpeter, J. (2015). *Capitalismo, socialismo y democracia*. 2 vols. Barcelona: Página Indómita.

Europa occidental y de Estados Unidos, que luego se extendieron a los países de América Latina y, en general, a todos los países que giraban en la órbita del sistema capitalista.

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, era claro que esa hecatombe había dejado un mundo bipolar, soportado en dos ideologías claramente diferenciadas: el comunismo y el capitalismo. El primero impulsaba la extinción de la propiedad privada, la lucha de clases y la planificación centralizada, mientras que el segundo difundía los valores de la libertad y la igualdad, bajo regímenes democráticos, y señalaba la necesidad de impulsar profundas reformas políticas, económicas y sociales para sobrevivir como uno de los sistemas dominantes a escala global.

Los últimos setenta y cinco años se pueden subdividir en dos grandes etapas. La primera está asociada a la vigencia del Estado de bienestar, y abarca los primeros veinticinco años (1945-1970); durante este periodo la desigualdad disminuyó significativamente. La segunda constituye el periodo en que predominó la ideología neoliberal, que abarca los últimos cincuenta años, durante los cuales aumentó la desigualdad. A su vez, este último periodo se puede agrupar en dos ciclos. El primer ciclo inició en 1971 con la crisis de estanflación —inflación con decrecimiento y altas tasas de desempleo— y culminó con la implosión en 1991 del sistema comunista. En este ciclo básicamente se produjo el desmonte de las políticas que imperaron durante el periodo del Estado de bienestar, y se establecieron las bases ideológicas, políticas y económicas que caracterizarían posteriormente

al neoliberalismo. El segundo ciclo corresponde al periodo que abarca desde 1990 hasta nuestros días, en el cual se produjo una nueva recesión del capitalismo mundial, la primera gran crisis del siglo XXI, en los años 2007-2009, que acentuó las exigencias de una mayor austeridad, y, por tanto, en este periodo se agravaron aún más las condiciones de desigualdad social y se aceleraron los niveles de concentración de la riqueza mundial.

1.1 La vigencia del Estado de bienestar

Entre los historiadores de este periodo de la historia hay un consenso relativo al considerar que el *New deal*, implementado por el presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, entre 1933 y 1938 en ese país, es el antecedente inmediato de lo que posteriormente se conoció como el Estado de bienestar. También existe este consenso respecto a las consideraciones políticas que le atañen, pues se estima que, con la adopción de las

New deal

Impulsó reformas sociales, para contener la pobreza, y reformas económicas y sociales, para regular los mercados financieros y dinamizar el empleo, la protección sindical y la seguridad social, mediante el aumento de los gastos del Estado y, por tanto, del déficit público. Posteriormente, las teorías keynesianas le dieron el apoyo académico, pero estas tuvieron mayor influencia en la generación del empleo y en la creación de un sistema monetario internacional⁶.



medidas que caracterizaron al Estado de bienestar, se evitó que se desintegraran las democracias capitalistas occidentales al «reconciliar la democracia y el capitalismo, mediante la protección de las instituciones de las economías capitalistas, sobre todo, la propiedad privada, pero también de los intereses de todos los ciudadanos a través de la acumulación de recursos para proporcionar a cada uno de ellos un mínimo básico de ingreso y de oportunidades a lo largo del ciclo vital»⁷.

El Estado de bienestar se fundamentó en su capacidad para adaptar e implementar una serie de reformas que condujeron a una fase de crecimiento económico sostenido hasta comienzos de la década de los años setenta. El intervencionismo del Estado se hizo explícito en la regulación de la economía y en los asuntos de la política social que mediaba entre los intereses del sector del capital y el del trabajo. Con esto se aseguró la estabilidad del empleo y la negociación colectiva, que en últimas significó una reforma del Estado, y dio origen a la creación, en algunos casos, de una economía

mixta; y, en otros, de una economía social del mercado, como en Alemania; y también de una comunidad industrial-financiera, como en Estados Unidos, donde los bancos tomaban una responsabilidad de largo plazo con la creación y el sostén de nuevas grandes empresas.

El excesivo intervencionismo del Estado y la ampliación de los derechos sociales, serían los aspectos centrales que más cuestionarían posteriormente los ideólogos del neoliberalismo económico, sobre todo después que en 1966 fueran adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966⁸ mediante el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). En él se reconocía que «con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos». En algunos sectores, estos derechos generaron expectativas legítimas ligadas a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la alimentación, el medioambiente y la cultura, que más adelante se fueron reconociendo como derechos.

Los derechos sociales son aquellos que facilitan que los ciudadanos o las personas de un país se desarrollen en autonomía, igualdad y libertad. También incluyen los derechos que les permiten unas condiciones económicas y de acceso a bienes necesarios para una vida digna.

⁶ KEYNES, J. M. Teoría general del empleo, el interés y el dinero (1936). Fondo de Cultura Económica.

⁷ Gamble, A. (2017). El Estado del bienestar y las políticas de austeridad. En BBVA. La era de la perplejidad: Repensar el mundo que conocíamos. Madrid: BBVA, OpenMind. Recuperado de <https://www.bbvaopenmind.com/articulos/el-estado-de-bienestar-y-las-politicas-de-austeridad/>

⁸ Ratificado en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos en Viena en 1993. Recuperado de [https://web.archive.org/web/20131019213841/http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.sp?OpenDocument](https://web.archive.org/web/20131019213841/http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.sp?OpenDocument)

Así, se generalizó la idea de que el Estado era el responsable de hacer cumplir los derechos de los ciudadanos en su sentido universal. Sin embargo, mientras los derechos sociales se ampliaban, el ritmo de crecimiento de la economía mundial se ralentizaba, especialmente en los países desarrollados, donde la rentabilidad del capital había comenzado a disminuir desde mediados de la década de los años sesenta: en Estados Unidos un 6,4 %, entre 1966 y 1974; en Alemania un 6,8 %, entre 1968 y 1973; en Gran Bretaña un 8,8 %, entre 1970 y 1975. De hecho, la decadencia del crecimiento económico mundial pasó de una tasa promedio de casi 3 % anual en el periodo 1950-1973 a menos del 1,5 % en el periodo de 1973-2000. De esta manera, el marco favorable comenzaba a erosionarse por sí solo.

2. El camino ascendente de la desigualdad social durante el neoliberalismo

A comienzos de la década de los años setenta, la situación económica mundial había variado significativamente. El crecimiento del PIB se había estancado y las tasas de inflación no paraban de crecer, al igual que lo hacían las tasas de desempleo. De hecho, la situación resultaba aún más compleja porque no era posible aplicar los instrumentos tradicionales de políticas monetarias y fiscales que suelen utilizarse para reactivar la economía en épocas de recesión: si se acudía a la irrigación de una

mayor liquidez para la economía, se habría estimulado la inflación; y si se utilizaban políticas monetarias restrictivas, mediante el aumento de las tasas de interés para controlar la inflación, se habría afectado aún más el crecimiento de la economía real. Los economistas suelen denominar a estas coyunturas como estanflación, es decir, inflación con estancamiento del crecimiento de la economía.

La coyuntura se agravó cuando, en 1971, el presidente de Estados Unidos anunció la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro, pues esto afectó el funcionamiento del Sistema Monetario Internacional. Además, en 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ordenó el incremento de los precios de esta materia prima. Así, de un precio promedio de 2-3 dólares por barril, en la década de los sesenta, se llegó a 40 dólares por barril, en 1981; este hecho desencadenó un aumento en los costos de producción y, por tanto, un alza de los precios en los bienes de consumo final⁹.

Algunos economistas consideraban que el problema no era el Estado, sino el mercado, que ya no funcionaba como debía. Por tal razón, proponían que este debía reactivarse, para lo cual había que controlar la inflación mediante una contracción de la política monetaria y tomar medidas en el frente fiscal, aumentando



los niveles de endeudamiento y promoviendo una mayor recaudación tributaria y una disminución del gasto público. Ese fue justamente el camino escogido.

Para estimular el mercado, había que ofrecer incentivos para el emprendimiento y disminuir las restricciones y las regulaciones, es decir, liberalizar las fuerzas del mercado, eliminar los monopolios ineficientes y costosos que mantenía el Estado, lo que conducía a una disminución del tamaño del Estado y un perjuicio a sus políticas intervencionistas y garantista de los derechos sociales. Esta nueva ideología era el *neoliberalismo*.

El desmonte del Estado de bienestar y la construcción del Estado liberal se dio entre 1970 y 1990. Este periodo de transición, denominado así en este documento, culminó cuando el conjunto de iniciativas se agruparon y se estandarizaron en todos los países en un decálogo de medidas y dogmas de fe que se conoció como el Consenso de Washington, en 1991. Este decálogo pasó a formar parte de las condiciones que los organismos financieros internacionales imponían a sus países miembros, principalmente, cuando estos necesitaban préstamos. Cabe anotar que en la década de 1940 se había efectuado un proceso similar al aprobar los Acuerdos de Bretton Woods (1944), que instauraban un nuevo orden internacional basado en las premisas para lograr el desarrollo, la estabilidad financiera internacional y la liberalización del comercio¹⁰.

Acuerdos de Bretton Woods (1944)

Se adoptó el dólar estadounidense como patrón de cambio y se crearon organismos internacionales como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), después conocido como Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Las medidas fueron las siguientes:

1. *Reordenación de las prioridades del gasto público*, que consiste en el recorte al gasto público para reducir el déficit presupuestal.
2. *Privatizaciones* de empresas paraestatales.
3. *Desregulación*, en la que se desmontan las regulaciones (leyes y reglamentos) que obstaculizan la entrada de empresas nacionales y extranjeras a ciertos sectores económicos.
4. *Reforma fiscal*, que implica la ampliación de la recaudación tributaria.
5. *Disciplina fiscal*, para evitar los déficits fiscales grandes y sostenidos.
6. *Liberalización de la inversión extranjera directa*, con el objetivo de atraer capital, conocimiento y experiencia.
7. *Liberalización del comercio*, que se declara en una política orientada al exterior, para lo cual los aranceles deberían reducirse gradualmente con el tiempo.
8. *Tipo de cambio competitivo*, medida considerada como un prerrequisito para el crecimiento basado en las exportaciones.

⁹ Rapoport, M. y Brentam, N. (2010). La crisis económica mundial: ¿El desenlace de cuarenta años de inestabilidad? *Revista Problemas del Desarrollo*, 163(41), 145-149. Recuperado de <http://www.scielo.org.mx/pdf/prode/v41n163/v41n163a2.pdf>

¹⁰ Martínez Rangel, R. y Reyes Garmendia, E. S. (2012). El Consenso de Washington: La instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Polít. cult.*, (37), 35-64. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422012000100003&lng=es&nrm=iso. ISSN 0188-7742.

- 9. *Liberalización financiera*, a fin de disuadir la evasión de capitales e incrementar el ahorro.
- 10. *Derechos de propiedad*, pues constituyen un prerrequisito básico para la operación eficiente de un sistema capitalista.

Sobre estos puntos inamovibles se construyeron los dogmas de fe que caracterizarían el neoliberalismo:

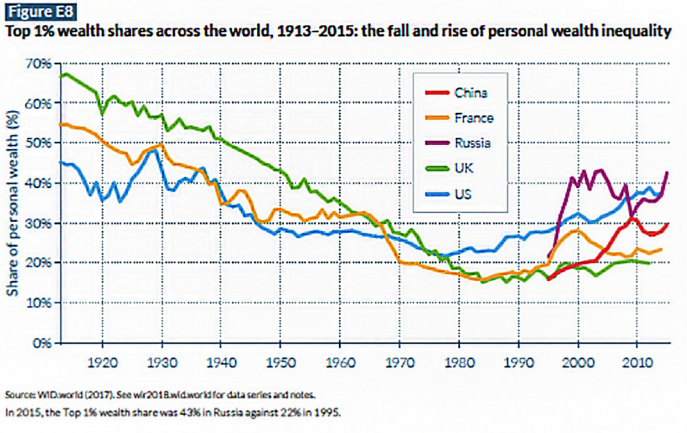
- **Sobre el papel del Estado:** Los gobiernos deben disminuir el tamaño de Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión, aun cuando se trate de la administración de los servicios universales.
- **Sobre las ventajas de la globalización:** Las economías deben atraer al máximo la inversión extranjera y tratar de que la producción doméstica esté orientada al mercado exterior, mientras se favorece que las empresas extranjeras se instalen en el territorio nacional.

- **Sobre la distribución:** Los polos de desarrollo y de las élites prósperas desencadenarán un proceso de “cascada de riqueza”, de “derrame”, de los beneficios del crecimiento hacia los más necesitados¹¹.

En esencia, con el ascenso del neoliberalismo¹², el Estado perdió buena parte de su capacidad de manejo de la economía, pues las políticas monetarias pasaron a ser dirigidas por los bancos centrales, que tenían como objetivo el control de la inflación. La política fiscal tenía que buscar la eficiencia antes que la equidad; de esta manera, se abandonaron los objetivos de garantizar el empleo de la población y de desarrollo de los programas sociales.

Aun cuando había certeza de las manifestaciones de este fenómeno, no fue sino hasta 2018, con la publicación del Informe sobre Desigualdad Global¹³, que los órdenes de magnitud adquirieron cifras concretas. Se hizo explícita la forma en que había venido

aumentando la desigualdad, con énfasis en lo relacionado con la inequidad de los ingresos. Los autores del informe se encontraron con lo que ellos denominaron como una catástrofe política y social: la mitad de la población mundial (3500 millones de personas) poseía menos del 2 % de la riqueza, mientras que el 1 % concentraba el 33 %, y si se subía al rango al 10 % de la población más rica, esta concentraba el 70 % de la riqueza¹⁴. En términos de la distribución de los ingresos, para el periodo 1980-2016, el 1 % de la población concentraba el 23 %, mientras que el 60 % de la población participaba apenas con un 23 %.



Fuente: Tomado de London, E. (11 de abril de 2018). Informe detalla crecimiento masivo de la desigualdad en todo el mundo. *World Socialist Web Site*.

3. La desigualdad en América Latina y Colombia

En América Latina, en las últimas tres décadas, el patrón de comportamiento de la desigualdad ha sido claro: aumento en los años noventa, reducción sostenida en la primera década del 2000 y desaceleración a partir del 2010. El coeficiente de Gini promedio para las economías latinoamericanas pasó de 0,50 en 1992 a 0,527 en 2002; luego descendió al 0,471 en el periodo 2002-2012, y, después, a 0,46 en el

2017. Es de anotar que los acontecimientos que rodearon la disminución de la desigualdad en la primera década del siglo XXI están asociados con unas «condiciones internacionales muy favorables durante la década pasada, que incluyó demanda creciente para sus productos, mejores precios para los bienes de exportación, bajas tasas de interés, aumento de la inversión extranjera directa, entrada de capitales y remesas crecientes», factores que desaparecieron en la década siguiente, lo que explica la desaceleración del ritmo en las tasas de disminución de la desigualdad en el ámbito regional¹⁵. América Latina pasó a ser entonces la zona de mayor inequidad en el planeta, en lo que a distribución del ingreso se refiere.

El coeficiente de Gini, oscila entre 0 y 1, en donde 0 se corresponde con la perfecta igualdad (todos tienen los mismos ingresos) y el valor 1 se corresponde con la perfecta desigualdad (una persona tiene todos los ingresos y los demás ninguno).



¹¹ *Ibid.*

¹² Rapoport, M. y Brentam, N. *Op. cit.*, p. 25.

¹³ Escrito y coordinado por Facundo Alvaredo, Lucas Chancel, Thomas Piketty, Emmanuel Saez y Gabriel Zucman. El equipo de investigación del informe estuvo conformado por Thomas Blanchet, Richard Clarke, Leo Czajka, Luis Estévez-Bauluz, Amory Gethin y Wouter Leenders, y está basado en artículos académicos recientes escritos por diecinueve investigadores. Cfr. <https://wir2018.wid.world/files/download/wir2018-summary-spanish.pdf>

¹⁴ Alvaredo, F. *et al. Op. cit.*

¹⁵ Gasparini, L. La desigualdad en su laberinto: Hechos y perspectivas sobre desigualdad de ingresos en América Latina. Documento de trabajo del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), Universidad Nacional de La Plata, Argentina, pp. 2-9.

En la última década, la desigualdad venía creciendo a un ritmo acelerado, pues según los cálculos preliminares del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el número de personas en condición de pobreza era de 191 millones en 2019, 27 millones más que en 2014¹⁶. A la cifra anterior se le deben sumar unos 30 millones de personas que, según los especialistas, corresponde al aumento de la población pobre en la región, en los próximos años, como secuela de los efectos sociales y económicos de carácter negativo que dejará la covid-19.

Según el Informe sobre Desarrollo Humano 2019, del PNUD¹⁷, América Latina es la región del planeta que registra la mayor desigualdad de ingresos. El 10 % más rico de la población concentra el 37 % de los ingresos, mientras



que el 40 % más pobre recibe apenas el 13 %¹⁸. Otras cifras señalan que, en esta región, el 20 % más pobre de la población se queda con cerca de 4 % del ingreso total, y el 20 % más rico se queda con casi la mitad de todo el ingreso. El Salvador, Bolivia y Guatemala son los países que más han disminuido la desigualdad de ingresos en Latinoamérica en los últimos treinta años, debido a la igualación de salarios por lo bajo, pero no como resultado de la aplicación de políticas distributivas.

Ni siquiera, durante el periodo de auge de los precios de las materias primas (2002-2014) hubo un mejoramiento significativo en los niveles de reducción de la igualdad; en 2014, según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), la tasa de pobreza en Latinoamérica pasó de 28 % en 2014 a 31 % en 2019.

En semejante contexto, Colombia no salió bien librada, pues ni siquiera en el periodo 2004-2008, cuando la economía nacional crecía a un promedio del 6 % anual, logró reducir sus índices de pobreza. Y de contera, «en lugar de mejorar la distribución del ingreso, esta empeoró al pasar el coeficiente Gini de 0,56 en 2002 a 0,59 en 2008, muy cercano al que tenía el país quince años atrás, desbancando a Brasil como el país con mayor concentración de la riqueza en Latinoamérica»¹⁹. En

2016, Thomas Piketty señalaba que el 1 % de la población percibía el 20 % del ingreso de Colombia, y que solo el 10 % de la población conseguía el 50 % de los ingresos, lo que hace de Colombia un país con una de las mayores tasas de desigualdad en el mundo²⁰. Según cifras del Banco Mundial, en 2017, Colombia fue el segundo país más desigual de América Latina, y el séptimo del mundo; en 2018, el coeficiente de Gini en el país fue de 0,517 frente a 0,508 de 2017. En las áreas metropolitanas, en 2018, el coeficiente de Gini fue de 0,487, mientras que en el 2017 había sido de 0,477. En las cabeceras municipales, en 2018, el coeficiente de Gini fue de 0,497, a diferencia del 0,488 registrado en 2017.

En 2019, los economistas Luis Jorge Garay y Enrique Espitia realizaron un estudio sobre desigualdad y fiscalidad, en el cual encontraron que al 1 % de la población más acaudalada del país los impuestos apenas les impactaban tan solo en 4 % de sus ingresos. Respecto a la concentración de la riqueza, señalaron que de las 500.000 empresas que declaraban en Colombia, 50.000 poseían el 96 % del patrimonio; 5.000 contaban con el 88,6 % y solo 500 de ellas tenían el 81 % del patrimonio total del país. Además, hallaron que las gabelas y exenciones tributarias concedidas a las empresas, a lo largo de las últimas reformas tributarias, ascendían a unos 50 billones de pesos²¹. Tan

En el caso de Colombia, por ejemplo, la reforma tributaria implementada en 2017 redujo a solo uno (el impuesto de renta) gravámenes pagados por empresarios como el impuesto a la riqueza, el CREE (impuesto sobre la renta para la equidad), la sobretasa CREE y el impuesto de renta. Éste además bajará gradualmente hasta 2019, del 40 % a 33 %. A la vez, la misma reforma incrementó impuestos pagados por la mayoría de habitantes como el IVA, que represento un aumento del 18.75%, al pasar del 16 % al 19 %, en productos básicos como pastas, margarinas, aceites, embutidos, cereales, productos de aseo, ropa y comidas en restaurantes²².

solo en el 2018, estas alcanzaron los 27 billones de pesos, sobre todo, en lo que tiene que ver con los impuestos de renta²³.

Además, en el ámbito interregional o intrarregional en Colombia, la desigualdad del ingreso es elevada. La desigualdad en los departamentos es contrastante, con coeficientes de Gini que van de 0,4284 hasta 0,6050; mientras que para el total nacional, el Gini es de 0,5226, coeficiente que, comparado con el de otros países, es de los más altos de la región, e incluso del mundo, según el Banco Mundial y la Cepal (2016). De hecho, en 2018, en el total nacional, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional, según el índice de pobreza multidimensional global (IPM Global), fue del 19,6 %; en

¹⁶ ONU-Cepal. Panorama social de América Latina, 2019. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44969-panorama-social-america-latina-2019>

¹⁷ *Op. cit.*

¹⁸ Lissardy, G. (P de febrero de 2020). Por qué América Latina es "la región más desigual del planeta". *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-51390621>

¹⁹ Acosta, A. Colombia: Escenario de las desigualdades. *Tendencias*, XIV(1), 9-35. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4453217.pdf>

²⁰ Piketty en La desigualdad en Colombia es una de las más altas del mundo (28 de enero de 2016). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/economia/desigualdad-colombia-una-de-mas-altas-del-mundo-piketty-articulo-613284>

²¹ Serrano, M. (23 de enero de 2018). Pese al crecimiento económico, Colombia sigue siendo uno de los países más inequitativos del mundo. *UN Periódico Digital*. Recuperado de <https://unperiodico.unal.edu.co/pages/detail/pese-al-crecimiento-economico-colombia-sigue-siendo-uno-de-los-paises-mas-inequitativos-del-mundo/>

²² *Ibid.*

²³ Garay, L. J. y Espitia, J. E. (2019). *Dinámica de las desigualdades en Colombia. En torno a la economía política en los ámbitos socioeconómico, tributario y territorial*. Ediciones Desde Abajo.

IPM Global es una medición de la pobreza que refleja las múltiples carencias que enfrentan las personas pobres al mismo tiempo en áreas definidas. Está conformado por 5 dimensiones y 15 indicadores que se pueden cruzar para efectos de análisis y focalización de decisiones de política pública.

los departamentos las diferencias son muy altas: Guainía tiene un indicador del 65 %, seguido de La Guajira con 51,4 %, Chocó con 45,1 %, Norte de Santander con 31,5 %, y Caquetá con 28,7 %. En contraste, las zonas con menores niveles de incidencia de la pobreza multidimensional fueron Bogotá (4,4 %), San Andrés (8,9 %), Cundinamarca (11,5 %), y Risaralda (12,5 %) ²⁴. La resolución de las profundas desigualdades regionales y el inicio del cierre de las inmensas brechas regional y rural-urbana son metas que en Colombia aún no se han abordado con la determinación que se requiere ²⁵.

Esta desigualdad se hace especialmente preocupante en el contexto de la coyuntura actual de la crisis desencadenada por la covid-19, pues como han señalado reiteradamente todos los organismos internacionales, en diferentes análisis y documentos, las consecuencias sociales y económicas recaerán en las comunidades y grupos poblacionales más vulnerables, lo cual se comienza a reflejar en las proyecciones y en las realidades geográficas concretas.

Al revisar los datos, se encuentra que el Banco Mundial considera que «la pandemia y el cierre de las economías avanzadas podrían llevar a 60 millones de personas a la pobreza extrema, anulando gran parte de los recientes avances realizados en la mitigación de la pobreza» ²⁶. En esa misma línea, la Cepal señala que América Latina podría tener 11,5 millones de nuevos desempleados; y, según los pronósticos de la Universidad de los Andes, los niveles de pobreza en Colombia podrían regresar a los que se tenía a comienzos del siglo XXI, cuando más del 45 % del total de la población padecía pobreza. Por su parte, Fedesarrollo calcula que, en el país, las tasas de desempleo serán superiores al 20 %. En el caso particular de Santander, este departamento ya superó el 20 % de pobreza, según información del director del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane) ²⁷.

En este contexto, hay preocupaciones aún mayores a medida que se expande la covid-19 a regiones apartadas, como es el caso de lo que en el país se llama “la Colombia profunda”, es decir, aquellos departamentos como Amazonas, Vaupés y Caquetá, que registran los mayores niveles de pobreza, y donde la infraestructura sanitaria es prácticamente inexistente. Estas condiciones hacen que sea mucho más difícil controlar el contagio, y más aún ofrecer cualquier tipo de asistencia. En estos casos, la

En Leticia (Amazonas), hay 1272 infectados, y solo existe un hospital, que no está terminado, y que tiene una unidad de cuidados intensivos cuyo sistema de oxígeno es defectuoso. Una situación similar se presenta en Florencia (Caquetá), donde hay 20 infectados, y en Mitú (Vaupés), donde hay 11 infectados, y solo dos ventiladores en el hospital del municipio.

En este contexto resulta esencial el liderazgo y la gestión de los entes gubernamentales regionales y nacionales. No deja de llamar la atención el plan que ideó y puso en marcha el médico virólogo Hollman Hurtado, que está a cargo de la emergencia en el departamento del Vaupés, quien, para evitar que el virus se extienda, les sugirió a las comunidades indígenas que volvieran a las chagras y que se aislaran. Además, les entregó un kit con productos básicos para sobrevivir durante un tiempo en la selva. Se espera que este plan dé resultado, pero no deja de haber dudas sobre su efectividad. Es bien sabido que la expansión del virus en ese departamento ocasionaría una pérdida incalculable de la población indígena ²⁸.

población allí asentada va a sufrir con toda crudeza el ciclo de la enfermedad y, seguramente, tendrá que esperar hasta que funcione el efecto “rebaño”, es decir, que el sistema inmunológico logre desarrollar sus propias defensas para resistir al virus. Aunque la letalidad no sea muy alta, en términos absolutos, sí lo será en términos relativos al volumen poblacional de dichas regiones.

Además, otra gran inquietud gira entorno a lo que pueda acontecer con los cordones de exclusión y marginalidad en donde vive un buen porcentaje de la población vulnerable asentada en las grandes ciudades. De hecho, recientemente el BID publicó un documento titulado “¿Qué podemos hacer para responder al covid-19 en las ciudades informales?”, en el cual señala que son 863 millones de personas de países en vías de desarrollo que viven en este tipo de asentamientos. En estos lugares, la población ni siquiera puede seguir las principales medidas de prevención, como el lavado de manos o el aislamiento, a causa de la falta de acceso a los servicios públicos como el agua potable y a las condiciones de hacinamiento en que habitan. Tampoco pueden darse el lujo de aplazar su trabajo informal, o rebusque, debido a su dependencia del ingreso diario para poder sobrevivir. En estos asentamientos se congrega el 60 % de la pobreza de las ciudades, y como consecuencia de su situación de marginalidad, estas personas suelen tener enfermedades prevalentes como el asma ²⁹.

Es importante señalar que, en el ámbito subregional, según un estudio de la Corporación Autónoma Regional Para la Defensa de la Meseta de Bucaramanga (CDMB), en 2015, en el área metropolitana de Bucaramanga, existían unos 236 asentamientos o barrios precarios que requieren atención urgente; 114 de ellos, con 181.993 habitantes,

²⁴ DANE. Pobreza y desigualdad (Microdatos), 2018. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad>

²⁵ López Montaña, C. (9 de mayo de 2016). Drama colombiano: Sus desigualdades. *Portafolio*. Recuperado de <https://www.portafolio.co/opinion/cecilia-lopez-montano/analisis-desigualdad-colombia-495485>

²⁶ Banco Mundial. (19 de mayo de 2020). Comunicado de prensa n.º 2020/193/EXC. Recuperado de https://www.bancomundial.org/es/news/press-release/2020/05/19/world-bank-group-100-countries-get-support-in-response-to-covid-19-coronavirus?cid=E-CR_E_newsletterweekly_ES_EXT&deliveryName=DM65377

²⁷ “En los últimos cinco años aumentó la pobreza Santander” Entrevista al director del DANE, Juan Daniel Oviedo Arango https://caracol.com.co/emisora/2020/01/25/bucaramanga/1579954882_357198.html 25/01/2020 - 07:54 COT

²⁸ Silva, S. (24 de mayo de 2020). Vaupés: El otro grito de auxilio en el Amazonia. *El Espectador*, pp. 14,16.

²⁹ Vera, F.; Adler, V. y Uribe, M. C. (Eds.). (2020). ¿Qué podemos hacer para responder al covid-19 en las ciudades informales? BID. Recuperado de <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Que-podemos-hacer-para-responder-al-COVID-19-en-la-ciudad-informal.pdf>

estaban ubicados en Bucaramanga; 63 asentamientos, con 49.029 habitantes, en Girón; 43 asentamientos en Floridablanca y 16 en Piedecuesta, que suman 59.380 habitantes. En total, en el área metropolitana existían unas 290.000 personas que vivían en dichos asentamientos. Un brote generalizado del virus en algunos de estos asentamientos³⁰ podría significar una catástrofe para sus habitantes. Afortunadamente, en Bucaramanga, aún no se ha presentado una situación de esta naturaleza, pero ante el riesgo la principal medida es la prevención.



4. Algunas consideraciones generales

¿Qué es lo que hace que, aunque se haya logrado un crecimiento relativamente sostenido en los últimos cuarenta años, este no se haya traducido en un mayor desarrollo social? De hecho, el índice Gini subió de 0,30 a 0,35 en el mundo durante ese periodo. ¿Dónde quedaron las teorías económicas que consideraban que el crecimiento económico de los países mejoraría la distribución de su ingreso, y que, con el paso del tiempo, se iba a presentar una convergencia entre los países menos desarrollados y los más desarrollados? ¿Cómo asegurar la inclusión social frente a las profundas desigualdades y la volatilidad de los ingresos, que han sido agravadas por una creciente intervención de las fuerzas del mercado?

Según la OCDE (2008) y la Cepal (2015), América Latina no ha sabido utilizar la política fiscal como motor del desarrollo e instrumento para reducir la pobreza y la desigualdad. La ha usado como mecanismo de estabilidad macroeconómica. Así, las diferencias con respecto a Europa son evidentes: mientras que en ese continente los impuestos y la transferencia reducen la desigualdad entre 17 y 19 puntos del índice Gini, en Latinoamérica solo se reduce en 2 o 3 puntos. Y aún hay más: los ingresos gubernamentales en América Latina representaron un promedio del 23 % del PIB entre 1990 y 2006, mientras que en la OCDE ascendieron hasta el 42 %, y el gasto público mostró una tendencia similar en el mismo periodo: supuso un 25 % del PIB en Latinoamérica, frente al 44 % en la OCDE.

Aunque sea difícil de creer, la fórmula para aminorar las desigualdades está inventada hace mucho tiempo, y tiene que ver con la aplicación de una política fiscal progresiva, dado que esta ayudaría a mejorar la distribución y la participación del trabajo en los sistemas productivos, por medio de los salarios. Al contrario, en América Latina, y particularmente en Colombia y Chile, se han desmontado los impuestos directos que gravan a la renta y la riqueza, y se ha trasladado la carga fiscal a los impuestos indirectos que gravan esencialmente a los hogares. Las reformas tributarias regresivas, la reducción de impuestos a grandes contribuyentes, así como la cartelización de empresas legales y la existencia de oligopolios, entre otros factores, profundizan la desigualdad.

Es cierto que el nuevo modelo de desarrollo neoliberal condujo al desmonte del Estado y a la mercantilización y privatización de buena

parte de la seguridad social y los servicios públicos. No obstante, para entender que un Estado que abandona la tributación directa se ve en serias dificultades para recaudar los recursos que requiere para impulsar las grandes transformaciones sociales y mantener niveles altos de equidad social, hay que analizar lo que acontece con las tasas impositivas en países como Noruega, Suecia, Dinamarca, Alemania y Gran Bretaña, donde el Estado tiene un alto nivel de participación. Ni la pobreza ni la desigualdad son condiciones naturales, como tampoco lo son las altas tasas de desempleo y de informalidad. Ellas tienen orígenes y explicaciones estructurales que se pueden modificar socialmente.

Lo cierto es que el crecimiento del PIB en realidad no ha beneficiado a los pobres. Mientras que el PIB per cápita mundial ha crecido el 65 % desde 1990, el número de personas que viven con menos de cinco dólares al día se ha incrementado en más de 370 millones. ¿Por qué el crecimiento no ayuda a reducir la pobreza? Porque el rédito del crecimiento está distribuido de un modo desigual. El 60 % más pobre de la humanidad recibe solo el 5 % de todos los nuevos ingresos que genera el crecimiento mundial. El otro 95 % de esos nuevos ingresos va al 40 % más rico de la población. De hecho, en el informe Social que publicó la ONU en enero de 2020, se señala que la desigualdad estaba en los máximos históricos y que incluso amenazaba el futuro del mundo, pues las megatendencias que se estaban presentando como la innovación tecnológica,

Los impuestos directos y las transferencias reducen mucho más el coeficiente Gini de desigualdad en las economías avanzadas, en comparación con las economías emergentes y en desarrollo, incluidos los países latinoamericanos, que se encuentran en el listado de los países con las desigualdades de ingresos más altas del mundo.

El directorio del FMI resaltó que «Colombia ha mostrado logros positivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad», y añadió que son necesarios «más esfuerzos para reducir la informalidad, integrar a los migrantes para aumentar la productividad y mejorar la competitividad externa»³¹.

³⁰ Hay 236 asentamientos en Bucaramanga que requieren atención urgente. (23 de febrero de 2015). *Vanguardia Liberal*. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/hay-236-asentamientos-en-bucaramanga-que-requieren-atencion-urgente-BAVL300427>. Frente a la problemática también se puede consultar: Ordóñez Ortiz, A. (2012). Asentamientos y barrios precarios. Revista USTA, 9(2), 22-39. Recuperado de <http://revistas.ustabuca.edu.co/index.php/REVISTAM/article/viewFile/962/1013>

³¹ FMI espera que deuda externa de Colombia suba a 59,2 %. (17 de abril de 2020). *Forbes*. Recuperado de <https://forbes.co/2020/04/17/economia-y-finanzas/fmi-espera-que-deuda-externa-de-colombia-suba-a-592/>

el cambio climático, la urbanización y la migración internacional, en lugar de atenuar dicha desigualdad, la exacerbaría aún más³².

Las perspectivas señalan entonces que es necesario revertir estas tendencias, con una lucha frontal contra la desigualdad. Esto implicará la existencia de programas universales de seguridad social, de garantía de empleo para toda la población, así como de salud, educación y vivienda, financiados mediante la imposición de niveles mucho más altos y más progresivos de recaudación de impuestos. Se requiere un Estado más activo e intervencionista que logre la autorregulación de los mercados; en otras palabras, un capitalismo más democrático y estable, más ético, con una democracia más fortalecida, que logre evitar los extremos políticos del populismo y el autoritarismo.

Christian Felber, en su libro *La economía del bien común*, publicado en 2010, propone un capitalismo “ético”, fundamentado en los principios constitucionales que se rigen por la búsqueda del bien común, a través de valores como la dignidad, la solidaridad, la sostenibilidad, la justicia, la equidad, la democracia, etc., y los valores que imperan en las relaciones sociales como la honestidad y la cooperación. Este libro, que se basa en la búsqueda pragmática de los valores que caracterizan a buena parte de la humanidad, ha tenido un gran impacto en algunos países europeos.



En fin, un Estado capaz de entender y actuar acorde a las nuevas circunstancias que se estarán presentando en el futuro inmediato: la multipolaridad, la desglobalización, la regionalización, el advenimiento de la economía del conocimiento, el desempleo estructural y los nuevos riesgos sociales asociados a los cambios demográficos y el cambio climático. Es obvio que la recesión actual va a destruir buena parte de la riqueza social, que retrocederán los indicadores sociales y que serán necesarios nuevos ajustes fiscales para recuperar el equilibrio en las finanzas públicas. Una perspectiva explorada en las últimas dos décadas es la relacionada con la conversión del paradigma del Estado providencia al paradigma del Estado de inversión, que supone un cambio en las políticas sociales en el sentido en que estas no constituyen un gasto, sino una inversión en el marco de los nuevos riesgos sociales que desencadena la economía del conocimiento. En la práctica asume el modelo de la educación permanente a lo largo de la vida, que implica capacitarse y formarse para participar inclusivamente en los cambios que demanda el nuevo mercado laboral³³.

Más allá de la importancia de que la humanidad supere la actual crisis sanitaria, es necesario resolver la crisis económica y social, la cual va a demandar una reconstrucción del tejido de una sociedad más comunitaria y solidaria, hasta encontrar el sentido de la vida en sociedad, según la propuesta de Cristian Felber.

En el caso de Colombia, Garay y Rodríguez apuntan que «las reformas en las políticas públicas sociales en la perspectiva de la superación de la pobreza, la disminución de la desigualdad y la inclusión social demandan un nuevo pacto

fiscal reflejado en una nueva estructura impositiva y una orientación diferente del gasto público. La estructura impositiva nacional se caracteriza por el énfasis en la tributación indirecta, una progresividad débil del impuesto a la renta, una tímida imposición a la riqueza, pero si la existencia de una amplia variedad de exenciones y una elevada complejidad en términos normativos, que tienden a erosionar las bases gravables y a estancar la efectividad recaudatoria, y la inestabilidad en las reglas del juego derivada de permanentes cambios y reformas»³⁴.



Universidad
Industrial de
Santander



Autores

Amado Antonio Guerrero Rincón³⁵
Hernán Porras Díaz³⁶

Colaboradores

Sandy Jair Yanes Sánchez
César Leonardo Alfonso Ruiz
Carlos Andrés Ramírez Parada

Corrección de estilo

División Publicaciones, UIS

Diseño y diagramación

Olf Studio S. A. S.

³² ONU. (2020). Informe Social Mundial 2020: La desigualdad en un mundo en rápida transformación. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/dspd/world-social-report.html>

³³ El centro de las nuevas políticas sociales debería ser la formación y actualización permanente del capital humano. Al respecto consultar “La estrategia de la inversión social como nuevo paradigma”, de Amalia Inza (2012), “Paradigma emergente de la inversión social”, de Raúl Tabarés (2016); “La inversión social como respuesta a los nuevos riesgos sociales”, de Amaia Inza (2015); “Report of the High Level Group on the future of social policy in an enlarged European Union”, de la Comisión Europea (2014).

³⁴ Garay, L. J. y Rodríguez, A. Exclusión e inequidad. Vías para un cambio constructivo. *Theologica Xaveriana* 57(164), 591-610. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/thxa/v57n164/v57n164a06.pdf>

³⁵ Instituto de Estudios Interdisciplinarios y Acción Estratégica para el Desarrollo (IDEAD), Universidad Industrial de Santander.

³⁶ Geomática, Gestión y Optimización de sistemas, Escuela de Ingeniería Civil, Universidad Industrial de Santander.