

**La desigualdad que  
respiramos.  
Políticas de calidad del  
aire, pobreza y  
desigualdad en  
Bogotá, 2010-2020**

*Vanessa Daza Castillo  
Diana Carolina León Torres  
Sebastián Rubiano Galvis*



**DOCUMENTOS 69**

**Dejusticia**



**DOCUMENTOS 69**

---

**VANESSA DAZA CASTILLO**

Abogada de la Universidad de los Andes. Magíster en Derecho de la Universidad de Harvard (Cambridge, Estados Unidos). Investigadora de Dejusticia (2017-2020).

**DIANA LEÓN TORRES**

Economista y Magister en Economía de la Universidad de los Andes. Investigadora en Dejusticia (2020-2021).

**SEBASTIÁN RUBIANO GALVIS**

Abogado y magister en Geografía de la Universidad de los Andes. Candidato a doctor en estudios ambientales de la Universidad de California, Berkeley (EE.UU.). En 2020 dirigió la Línea de Justicia ambiental en Dejusticia.

# La desigualdad que respiramos

Políticas de calidad  
del aire, pobreza  
y desigualdad en  
Bogotá, 2010-2020

*Vanessa Daza Castillo*

*Diana Carolina León*

*Sebastián Rubiano Galvis*

DERECHOS HUMANOS <sup>o</sup> IGUALDAD  
SOCIO  
<sup>o</sup> ECONÓMICA

*documentos/*Editorial **Dejusticia**

Daza Castillo, Vanessa.

La desigualdad que respiramos. Una mirada desde la justicia ambiental a la política de descontaminación del aire en Bogotá / Vanessa Daza Castillo, Diana León Torres, Sebastián Rubiano Galvis. -- Bogotá: Editorial Dejusticia, 2021.

150 páginas; gráficas; 24 cm. -- (Documentos; 69)

ISBN 978-958-5597-91-4

1. Aire 2. Desigualdad 3. Calidad del aire 4. Polución 5. Justicia ambiental. I. Tít. II. Serie.

### **Documentos Dejusticia 69**

LA DESIGUALDAD QUE RESPIRAMOS.

Políticas de calidad del aire, pobreza y desigualdad en Bogotá, 2010-2020

ISBN: 978-958-5597-92-1 Versión digital  
978-958-5597-91-4 Versión impresa

Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Calle 35 N° 24-31, Bogotá, D.C.

Teléfono: (57 1) 608 3605

Correo electrónico: [info@dejusticia.org](mailto:info@dejusticia.org)

<https://www.dejusticia.org>



Licencia Creative Commons 4.0 Internacional

Atribución - No Comercial - Compartir Igual

Puede ser descargado gratuitamente en <https://www.dejusticia.org>

Corrección de estilo: María José Díaz Granados

Preprensa: Precolombi EU, David Reyes

Diseño de ilustración y cubierta: Elizabeth Builes

Impresión: Xpress Estudio Gráfico y Digital SAS

Bogotá D. C., julio de 2021

## Contenido

**POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA  
EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA  
DE DERECHOS HUMANOS.....xi**

*Vivian Newman Pont  
Diana E. Guzmán Rodríguez*

**AGRADECIMIENTOS DE LOS AUTORES ..... xxvii**

**INTRODUCCIÓN ..... xxix**

**1. LA JUSTICIA AMBIENTAL COMO LENTE  
PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS:  
APUESTA METODOLÓGICA..... 1**

**El concepto y las dimensiones  
de la justicia ambiental ..... 1**  
**¿Qué implica evaluar políticas públicas  
desde un ángulo de justicia ambiental? ..... 3**

**2. LAS INJUSTICIAS DE LA MALA CALIDAD  
DEL AIRE EN UNA CIUDAD DESIGUAL:  
EL CASO DE BOGOTÁ..... 5**

**Exposición a la mala calidad del aire  
y otras desigualdades económicas en Bogotá ..... 8**  
**Desigualdad en la calidad del aire  
y otras medidas de bienestar en las zonas  
de monitoreo de las estaciones..... 20**  
**Las “fuentes” fijas y móviles de emisiones  
de material particulado ..... 27**  
**Los “sujetos expuestos” y la desigualdad  
económica: la hipótesis del “triple riesgo” ..... 38**  
**En la desigualdad de Bogotá, las “fuentes”  
coinciden con los “sujetos expuestos” ..... 44**

**3. LA DESCONTAMINACIÓN EN ACCIÓN  
EN UNA CIUDAD DESIGUAL: UN ANÁLISIS  
DEL PLAN DECENAL DE DESCONTAMINACIÓN  
DEL AIRE PARA BOGOTÁ ..... 47**

- Origen y contenido del Plan Decenal  
de Descontaminación del Aire para Bogotá ..... 48**
- La formulación del Plan Decenal  
de Descontaminación del Aire para Bogotá ..... 49**
- Metas y medidas del Plan Decenal  
de Descontaminación del Aire para Bogotá ..... 52**
- Esfuerzos complementarios y actualización  
del Plan Decenal de Descontaminación  
del Aire para Bogotá ..... 57**
- La implementación del Plan Decenal de  
Descontaminación del Aire para Bogotá  
en medio de la desigualdad..... 60**
- Asimetrías en la gestión de transiciones  
tecnológicas..... 66**
- La informalidad de las industrias ..... 72**

**4. RECOMENDACIONES PARA  
LA DESCONTAMINACIÓN DEL AIRE  
EN EL NUEVO DECENIO ..... 77**

- Más y mejores datos para el monitoreo  
de la calidad del aire y la relación entre  
la exposición y la desigualdad económica..... 77**
- Una distribución de cargas y responsabilidades  
acorde con una perspectiva de justicia ambiental ..... 79**
- Una mirada integral de las políticas  
públicas para la gestión de la calidad  
del aire y la desigualdad..... 80**
- Coordinación entre los diversos niveles  
territoriales y autoridades ambientales..... 81**
- Impuestos ambientales con protección  
al empleo ..... 82**

<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>83</b>
<b>EPÍLOGO</b>	
<b>COMENTARIOS PRELIMINARES SOBRE EL PLAN ESTRATÉGICO PARA LA GESTIÓN DE LA CALIDAD DEL AIRE DE BOGOTÁ 2030–“PLAN AIRE”, EXPEDIDO EN 2021 .....</b>	<b>87</b>
<b>Las metas del nuevo Plan .....</b>	<b>88</b>
<b>Lecciones aprendidas y avances: participación, gobernanza del aire y reconocimiento del contexto de desigualdad.....</b>	<b>89</b>
<b>Balance y perspectivas .....</b>	<b>92</b>
<b>REFERENCIAS .....</b>	<b>95</b>
<b>ÍNDICE DE RECURSOS GRÁFICOS .....</b>	<b>105</b>



# **POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIOECONÓMICA EN COLOMBIA DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS**

## **COLECCIÓN DE JUSTICIA 2021**

*Vivian Newman Pont<sup>1</sup>*

*Diana E. Guzmán Rodríguez<sup>2</sup>*

“La gente se cansó de morir de hambre”, “porque en estos barrios la gente almuerza, pero no cena”, por eso, hoy salen a protestar como un ejercicio de dignidad y solidaridad... Así describen Efraín y Julián las movilizaciones de Puerto Resistencia, ese espacio entre barrios en Cali en el que convergen personas diversas, especialmente jóvenes, en una lucha colectiva contra las injusticias que perciben. María Camila, otra de las manifestantes, habla además de la falta de oportunidades, de educación de calidad y de empleo como factores fundamentales para entender las movilizaciones (Caracol Radio, 2021). Estos son algunos de los elementos comunes a las protestas que se tomaron Colombia desde el 28 de abril de 2021 y que a junio de 2021, cuando esta colección entró a imprenta, se convirtieron en un escenario de represión policial, que creó una crisis caracterizada por violaciones graves de los derechos

---

**1** Directora de Dejusticia.

**2** Subdirectora de Dejusticia y Profesora Asociada de la Universidad Nacional de Colombia.

humanos, decenas de muertos, más de cien desaparecidos y miles de heridos (Defensoría del Pueblo, 2021). Los reclamos de quienes protestan son múltiples, pero la pobreza y la desigualdad socioeconómica son protagonistas ineludibles del descontento social de la gente en las calles.

La pobreza y la desigualdad no son fenómenos nuevos en el país. Por el contrario, son problemas estructurales. En los últimos 30 años, Colombia ha sido uno de los países más desiguales de América Latina y el mundo (Cepal, 2019, p. 22). Esto se ve reflejado, entre otros, en que el ingreso per capita promedio en el decil más pobre de la población es de 54 mil pesos (15 dólares aprox.) y en el decil más rico es de 2.6 millones de pesos (694 dólares aprox). Esta desigualdad, como desarrollaremos más adelante, tiene consecuencias negativas en múltiples niveles. Por ejemplo, genera mayor polarización y afecta tanto la cohesión social como las tasas de crecimiento (Ostry y Berg, 2011). Esta enorme desigualdad resulta aún más problemática en un contexto como el colombiano, en el que los índices de pobreza son muy elevados. A 2019, el 35,7 % de la población se encontraba por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 9,6 % estaban en la extrema pobreza (DANE, 2021), es decir, que no podían, entre otros, consumir las calorías necesarias para tener buenas condiciones de salud.

La crisis generada por el coronavirus en 2020-21 ha expuesto e incluso profundizado estos dos fenómenos. A pesar de los programas sociales desarrollados por el gobierno para enfrentar la emergencia sanitaria del covid-19, en 2020 la pobreza monetaria aumentó 6,8 puntos porcentuales en relación con el año anterior, llegando al 42,5% de los colombianos (DANE, 2021). Además, un 30 % está en riesgo de caer en la pobreza. Hoy, 21,02 millones de personas viven en condiciones de pobreza y de ellas 7,47 en extrema pobreza. Además, Colombia aumentó su coeficiente de Gini para el total nacional de 0,526 en 2019 a 0,544 en el 2020 (DANE, 2021).

Las razones que han llevado a la profundización de la pobreza y la desigualdad durante la pandemia son múltiples. Medidas de confinamiento y otras restricciones a la movilidad hicieron que los hogares que dependían de la economía informal (que representaban más del 60 % de los trabajadores) enfrentaran profundas restricciones para salir a trabajar, y que la clase vulnerable, es decir, aquella en riesgo de caer en pobreza monetaria, perdiera el empleo (DANE, 2021). En contraste,

mientras miles de negocios cierran y se empobrecen, sin ahorros ni acceso a crédito o a capital humano, el proceso de acumulación de riqueza en las manos de una pequeña élite económica parece haberse fortalecido (World Economic Forum, 2020). Más allá de estas razones coyunturales, de fondo subyace la incapacidad que ha tenido nuestro Estado para redistribuir la riqueza. Esto se debe, entre otros factores, a la ausencia de suficientes redes de protección social del Estado central (v. gr. pensiones y prestaciones por desempleo) en una economía de altísima informalidad laboral, bajos niveles de gasto social, en especial en las regiones apartadas, y un gran fracaso en la recolección y la distribución de impuestos (Busso y Messina, 2020). De hecho, las políticas del Estado no han permitido lograr caídas en la desigualdad, pues se han basado principalmente en impuestos indirectos, que son regresivos, y menos en un gasto social que permita redistribuir la riqueza (Monitor Fiscal, 2017).

¿Pueden los derechos humanos ayudar a enfrentar la pobreza y la desigualdad socioeconómica y mitigar sus efectos? Esta colección de textos, diversos tanto en sus temáticas como en sus metodologías, se articula en torno a la idea de que los derechos humanos tienen un potencial importante para pensar la transformación de una realidad social profundamente marcada por la pobreza y la desigualdad. Además de ofrecer una poderosa narrativa que contribuye a que distintos grupos sociales se articulen en torno al cambio y la justicia social, los derechos humanos brindan una perspectiva analítica que permite profundizar diversas dimensiones de estos fenómenos que suelen ser ignoradas en los análisis economicistas que dominan las políticas públicas en estos temas. Además, esperamos que estas reflexiones contribuyan a la transformación y la ampliación de las herramientas de derechos humanos para enfrentar la pobreza y la desigualdad de manera integral y efectiva.

En este prólogo explicamos algunos de los presupuestos conceptuales que orientan los distintos estudios de esta colección. Así, luego de introducir brevemente cómo entendemos la pobreza y la desigualdad socioeconómica en la primera parte, en la segunda sección nos concentramos en la pregunta sobre por qué resulta importante para una sociedad enfrentar estos dos fenómenos. En la tercera parte explicamos por qué abordarlos desde los derechos humanos. Finalmente, la cuarta sección presenta los estudios que conforman la colección.

## **1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de pobreza y desigualdad socioeconómica?**

La pobreza y la desigualdad socioeconómica son fenómenos complejos y profundamente relacionados, aunque conceptualmente diferenciables. La aproximación tradicional a la pobreza la entiende y mide a partir del nivel de ingresos. Sin embargo, aunque la dimensión monetaria de la pobreza es necesaria para entender el fenómeno, resulta insuficiente, pues, “diferentes personas pueden tener muy diferentes oportunidades de convertir el ingreso y otros bienes primarios en característica de la buena vida y en el tipo de libertad valorada en la vida humana” (Sen, 2010). En los últimos años se ha introducido la noción de pobreza multidimensional, la cual permite dar cuenta de las múltiples desventajas que enfrentan quienes viven en la pobreza (Red de Pobreza Multidimensional, 2021) y que impiden que puedan satisfacer sus necesidades humanas básicas.

La desigualdad, por su parte, es un concepto fundamentalmente relacional, pues parte de la comparación de los niveles de acceso a la satisfacción de necesidades, así como a bienes y servicios, entre dos o más personas o grupos de personas. En Colombia, siguiendo la tendencia internacional, la desigualdad socioeconómica ha sido analizada a través de la desigualdad en el ingreso, la concentración de la riqueza y activos como la tierra, y se ha medido a través del coeficiente de Gini (DANE, 2019; Ibáñez y Muñoz, 2011; Bonet y Meisel, 2009). Estos estudios, aunque claves para entender la extensión y las dinámicas de la desigualdad socioeconómica, suelen desconocer otras de sus dimensiones.

Esta colección entiende pobreza y desigualdad socioeconómica como fenómenos multidimensionales. Siguiendo al nobel de economía Amartya Sen, sostenemos que los estudios tanto de la pobreza (Sen, 2010) como de la desigualdad socioeconómica deben ir más allá de la carencia de y de las disparidades en el ingreso, pues concentrarse solo en su dimensión monetaria omite las diferencias estructurales que puede haber por las características propias de cada individuo. Por ejemplo, no tiene sentido luchar por que dos personas tengan el mismo ingreso si una de ellas tiene una enfermedad que le representa un gasto superior.

Así, entendemos pobreza como la “privación de capacidades básicas”, no solo como privación relativa de ingresos (Sen, 2000), y asumimos la desigualdad socioeconómica como las disparidades entre

individuos (o grupos) en lo que respecta a las oportunidades de vida, la cobertura de las necesidades básicas, los mínimos recursos para acceder a bienes y servicios deseables y las capacidades y poder (Sen, 1997). Este concepto de desigualdad socioeconómica incluye disparidades de ingreso, consumo, riqueza, educación, salud, poder económico, entre otros (Sen, 1997). Se trata, entonces, de dos conceptos multidimensionales y diferenciables que parten de la ausencia de oportunidades o de acceso a unos mínimos de “capacidades” necesarios para el desarrollo de cada persona.

Con el fin de profundizar nuestros análisis sobre la desigualdad socioeconómica, incluimos una perspectiva adicional, que es la diferencia entre la desigualdad vertical y la horizontal. Mientras que la vertical se refiere a la desigualdad entre individuos u hogares (Steward *et al.*, 2009), como la distribución de riqueza o ingresos, la horizontal consiste en disparidades severas entre grupos culturalmente diferenciados (Stewart, 2005). Aunque la mayoría de los estudios en esta colección analizan pobreza y desigualdades verticales, en algunos casos exploran también la horizontal. Algunas de nuestras investigaciones incluyen, además, una perspectiva interseccional. Así, estos estudios exploran las profundas y complejas interrelaciones que existen entre la desigualdad económica y otras desigualdades sociales y culturales como las de género, etnia y raza, por ejemplo.

## **2 ¿Por qué nos concentramos en pobreza y desigualdad socioeconómica?**

La pobreza es identificada como un problema central de la agenda de la mayoría de los países alrededor del mundo. De hecho, el primero de los objetivos del desarrollo del milenio (ODM) es erradicar la pobreza extrema y el hambre (PNUD, 2021). Esto no es menor, pues los ODM fueron acordados por los 192 miembros de Naciones Unidas y algunas organizaciones internacionales, lo cual refleja la existencia de cierto consenso global en torno a la importancia de reducir la pobreza. Este consenso ha sido posible en virtud del reconocimiento de los efectos devastadores que esta tiene tanto para las personas que la padecen de manera directa, como para las sociedades y economías nacionales. La pobreza está asociada a una experiencia de profundo sufrimiento humano (Farmer, 1996) y a la imposibilidad de gozar de las libertades