

desde la
REGION

N° 45

OCTUBRE - 2005

**EQUIDAD
E INCLUSIÓN**



PERSONERÍA JURÍDICA
37252 ENERO 16/90
Gobernación de Antioquia
ISSN 0123-4528

DIRECTOR
Jorge Bernal M.

JUNTA DIRECTIVA:
Rubén Fernández A. -Presidente
Análida Rincón P. -Vicepresidente
Ana María Jaramillo A. -Secretaria
Juan F. Sierra V.
Jorge Bernal M.

COMITÉ EDITORIAL
Rubén H. Fernández A. -Presidente
Luz Elly Carvajal G.
Carlos Sánchez E.
Juan José Cañas R.
Sol Astrid Giraldo C.
Luz Amparo Sánchez M.

Coordinación Editorial
Luz Elly Carvajal G.

Calle 55 N° 41-10
Tel: (57-4) 216 68 22
Fax: (57-4) 239 55 44
A.A. 67146 Medellín - Colombia
coregion@region.org.co
www.region.org.co

Sobre conceptos
y medidas de pobreza

Amartya K. Sen

Inclusión social y participación en
Bogotá: Más allá del discurso

Esperanza González Rodríguez

Alianza de Antioquia por la equidad
Pobreza y desigualdad Medellín

Gobernación de Antioquia

Pobreza, y desigualdad en Medellín

Entrevista a Federico Restrepo

Pobreza, equidad y justicia: "No más
caridad, queremos justicia"

Jorge Bernal Medina

Por una generación incluida
y con derechos

José Fernando Gutiérrez L.

Diseño e impresión: Pregón Ltda.

Ilustradores

Nadir Figueroa: Ilustración carátula
Mónica Betancourt: Págs. 4, 9, 13, 41,
43, 49, 57.

Mauricio Arroyave: Págs. 14, 17, 19,
21, 51.

Elkin Úsuga: Págs. 25, 31, 33, 36, 38.

Para esta publicación la Corporación Región
recibe el apoyo de Agro Acción Alemana;
Novib, Holanda; Terre des Hommes, Basilea;
Diakonia, Suecia; Misereor, Alemania.

Editorial

LA CONSTRUCCIÓN DE EQUIDAD EL GRAN RETO DE MEDELLIN Y DE ANTIOQUIA

El año 2005 ha sido considerado clave en la lucha contra la pobreza y la búsqueda de una mayor equidad tanto a nivel mundial como en nuestro país y en nuestra región. Naciones Unidas estableció este año como definitivo para evaluar la marcha de los Objetivos del Milenio acordados en el año 2000 por los 189 Jefes de Estado; la sociedad civil global presentó el Llamado Global contra la Pobreza, como un mecanismo de presión a los distintos gobiernos para que cumplan con los objetivos y las metas acordadas.

El Gobierno de Colombia conformó una Misión especial para buscar la reducción de la pobreza y la desigualdad en el país; la Gobernación de Antioquia formuló la propuesta de construir una Alianza por la Equidad en el departamento; la Alcaldía de Medellín orientó su segundo Congreso de Ciudad al tema de la inclusión, la equidad y la lucha contra la pobreza; por su parte, la sociedad civil del país y de la región ha realizado distintas actividades con el propósito de estudiar este grave drama social, de evaluar las políticas aplicadas hasta la fecha, de ayudar a aumentar la conciencia en la sociedad para incrementar los compromisos sociales y en procura de movilizar esa misma sociedad hacia dichos fines. Pocas veces se ha logrado una coincidencia mayor en organismos internacionales, gobiernos y sociedades para enfrentar al mismo tiempo y con los mismos propósitos el problema del hambre, la pobreza y las múltiples inequidades. Sentimos que la región avanza en una mayor comprensión y un poco más de conciencia en lo que la Gobernación ha ubicado como el macro-problema de Antioquia.

Sin embargo, el balance que realizó la reciente Cumbre de las Naciones Unidas,

muestra que en la mayoría de los países no se avanza adecuadamente en el cumplimiento de esas metas. Las grandes potencias económicas, en especial los Estados Unidos, los grupos financieros y las multinacionales, los organismos internacionales de crédito y de comercio y las distintas élites económicas y políticas de los propios países no están aportando lo que tienen que aportar para alcanzar resultados tan elementales como los que se propone la Cumbre del Milenio. Colombia es uno de esos países donde los resultados no son satisfactorios en varios de los contenidos de esas metas y en particular en lo que tiene que ver con reducir a la mitad el hambre y la pobreza en el 2015. Por su parte Antioquia y Medellín con los enormes problemas de inequidad, hambre y pobreza que registran¹ tienen que acelerar la marcha, hacer mucho más y mejor y, en particular, lograr que quienes tienen las mayores responsabilidades y oportunidades hagan lo que tiene que hacer. En el marco del proceso de la Alianza por la Equidad y del Congreso de Ciudad es preciso avanzar en la precisión de las Metas del Milenio, con cortes en el 2007, el 2010 y el 2015². Al insistir en el necesario compromiso ético, político y económico del gobierno y de la sociedad para lograr hacer de Medellín y de Antioquia una región más justa y equitativa, queremos reiterar algunas propuestas que consideramos vitales.

– Promover la deliberación pública y la concertación acerca del estilo, el tipo y las

1. Ver en este número los análisis y las cifras para Antioquia y Medellín.
2. El gobierno nacional viene arriesgando metas de reducción de la pobreza y la indigencia para el 2010 y el 2019. Se aspira a bajar la indigencia al 12,6% en el 2010 y al 6% en el 2019 y la pobreza al 33% en el 2010 y al 15% en el 2019.

características del desarrollo económico local y regional. Seguimos convencidos de que se requiere el aporte del sector privado y del mercado para generar la riqueza necesaria con la cual ir acabando el hambre y la pobreza; pero junto a esto afirmamos que el asunto del desarrollo económico no es privado, que resuelven sólo los grandes empresarios. Lo que se haga o deje de hacer en este campo, afecta para bien o para mal a amplios sectores de la población y por ello debe ser abierto al debate organizado y calificado de toda la sociedad. Va quedando claro por las experiencias exitosas de algunos países y por los estudios de muchos especialistas, que sólo un «crecimiento pro-pobre» (que genere redistribución) permite avanzar en esos propósitos de equidad. Esto invita a revisar el tipo de crecimiento que estamos teniendo y a producir los ajustes que sean del caso. Por ejemplo, ante el hambre e inseguridad alimentaria que registran 1,2 millones de personas en Antioquia y 280.000 en Medellín (según la Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad), hay que plantear con fuerza el tema de producción de alimentos, la recuperación de la agricultura y la agroindustria. En este sentido, hemos reiterado la necesidad de una acción coordinada y concertada entre Gobernación, Área Metropolitana y Medellín y diversos sectores sociales para acordar las bases del tipo de desarrollo económico que puede y debe tener la región. Posiblemente una ampliación de la Comisión Tripartita que hoy existe con empresarios, organizaciones sociales y académicos, pueda ser una alternativa concreta en este campo. Esta Comisión ampliada puede construir una propuesta de desarrollo regional que precise las políticas, estrategias, programas y metas en los distintos campos.

– Definir una agenda redistributiva de los activos, del capital, del trabajo, de la información y el conocimiento. Antioquia no podrá nunca ser equitativa con los actuales niveles de concentra-

ción de la riqueza, de la propiedad y del ingreso. En consecuencia hay que insistir en programas y acciones que permitan democratizar la propiedad rural y urbana, los créditos, el acceso a la información, la formación y el conocimiento. Hoy se habla mucho de la capacitación para el empleo y de la promoción de los emprendimientos ciudadanos, esto es importante y debe hacerse; pero si el sector empresarial no se compromete de verdad a generar nuevos empleos y oportunidades para los desempleados y los pobres, de poco va a servir esa mayor capacitación; de igual manera, si los empresarios no se comprometen a apoyar los emprendimientos, a establecer reales procesos de encadenamiento, estos terminaran como hasta hoy, en el fracaso. Si la pequeña empresa y la economía social no tienen la información, la capacitación, el crédito, pero sobre todo, sino tienen el mercado para su producción, no pasarán de ser esfuerzos esporádicos. Es verdad que algunas políticas y acciones distributivas dependen más del Gobierno Nacional (políticas tributarias y fiscales), pero esto invita a una acción conjunta de gobiernos locales y departamentales con el apoyo de sectores de la sociedad para pedir transformaciones y ajustes a dichas políticas.

– Romper la trampa de la pobreza promoviendo una **generación libre y con derechos**. Generalmente un adulto pobre, tiene hijos pobres y estos a su vez otros igualmente pobres. Es preciso romper esta trampa, este círculo perverso. Para eso se puede trabajar por garantizar que una generación entre los 0 y los 18 años esté libre de hambre, de enfermedad, de ignorancia, de violencia y maltrato, de dependencia económica (abolir el trabajo infantil), de exclusiones e inequidades (por sexo, raza, condición económica) y libres para participar activamente en la vida social, política y cultural. Si esto se logra con una generación, finalmente se irá saliendo de esa trampa de la pobreza. Esta es una manera de ir aplicando la propuesta de un ingreso básico univer-

sal, que en este caso, se concentre en los niños y los jóvenes.

En este campo existen importantes propuestas como la que formula la Alcaldía de Medellín para formar 10.000 jóvenes de estrato bajos y medios en el campo técnico y tecnológico como alternativa para mejorar las posibilidades de empleo o la promoción de nuevos emprendimientos. El éxito de esta propuesta depende en gran medida del compromiso del sector privado para incorporar a una buena parte de estos jóvenes y para apoyar los emprendimientos que de allí surjan. De otra parte, nos parece clave que la formación sea para el trabajo, pero también para la democracia, para la participación, para la cultura de tal manera que se conviertan en ciudadanos plenos y autónomos. En el caso del Departamento de Antioquia, programas como Mana (Mejoramiento Alimentario y Nutricional) y Viva (vivienda popular) y el propósito de universalizar el acceso al agua potable, son también esfuerzos en la vía correcta.

En este mismo campo es necesario reforzar los programas y las acciones afirmativas para sectores sociales y poblacionales particularmente afectados por la exclusión y la pobreza, es el caso de la población víctima del desplazamiento forzado; de la población negra que representa el 28% en la ciudad y un porcentaje aún mayor en el departamento y de las mujeres en situación de desempleo y pobreza.

El reto es grande y los recursos no son ilimitados, pero lo primero y más urgente es lograr la voluntad política y el compromiso del Estado y de la sociedad; propuestas hay y ha habido, estudios más precisos hay que hacer y el debate debe continuar, pero la decisión de hasta dónde queremos llegar en este campo es ante todo política. De parte de la Corporación Región, de sus socios y trabajadores hay toda la disposición de sumarse a esta gran movilización social contra el hambre, la pobreza y la desigualdad y por la justicia, la equidad y la libertad. ◉

SOBRE CONCEPTOS Y MEDIDAS DE POBREZA

Amartya K. Sen
Premio Nóbel de Economía



“La pobreza es, por supuesto, un asunto de privación”, afirma Amartya Sen en este escrito, del cual retomamos un aparte, por considerarlo de importancia para el tema de inclusión que abordamos en este número¹.

Los conceptos de la pobreza

Requisitos de un concepto de pobreza

En su lecho de muerte, en Calcuta, J. B. S. Haldane escribió un poema llamado *El cáncer es una cosa extraña* (Oxford, 1973:271). La pobreza no es menos extraña. Considérese la siguiente visión sobre ella:

A las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad. No es tanto la miseria o los sufrimientos de los pobres sino la incomodidad y el costo para la comunidad lo que resulta crucial para esta concepción de la pobreza. La pobreza es un problema en la medida en que los bajos ingresos crean problemas para quienes no son pobres².

Vivir en la pobreza puede ser triste, pero “ofender o causar dolor a la sociedad” creando “problemas a quienes no son pobres”, es, al parecer, la verdadera tragedia. Es difícil reducir más a los seres humanos a la categoría de “medios”.

El primer requisito para conceptualizar la pobreza es tener un criterio que permita definir quién debe estar en el centro de nuestro interés. Especificar algunas “normas de consumo” o una “línea de pobreza” puede abrir parte de la tarea: los pobres son aquellos cuyos niveles de consumo caen por debajo de estas normas, o cuyos ingresos están por debajo de esa línea. Pero esto lleva a otra pregunta: ¿El concepto de pobreza debe relacionarse con los intereses de: 1) sólo los pobres; 2) sólo los que no son pobres, o 3) tanto unos como otros?

Parece un tanto grotesco afirmar que el concepto de pobreza sólo se debe ocupar de los no pobres, y me tomo la libertad de desechar la alternativa 2) y la “visión” incluida en la cita, sin más consideraciones. La posibilidad 3) puede, sin embargo, parecer atractiva por amplia y exenta de restricciones. Sin duda, la penuria de los pobres afecta el bienestar de los ricos. La verdadera pregunta es si estas consecuencias se deberían incorporar como tales en el concepto

de pobreza, o figurar como posibles efectos de la pobreza. No resulta difícil escoger esta última respuesta, ya que en un sentido obvio la pobreza tiene que ser una característica de los pobres, y no de los no pobres. Se podría argumentar, por ejemplo, que si se considera un caso de reducción real del ingreso y un incremento del sufrimiento de todos los pobres, ello tendrá que describirse como un aumento de la pobreza, sin importar si este cambio va acompañado por una reducción de los efectos adversos para los ricos (por ejemplo, si los ricos se “ofenden” menos ante la vista de la penuria).

Esta concepción de la pobreza, basada en el punto 1), no implica, por supuesto, negar que el sufrimiento de los pobres puede depender de

1. Comercio Exterior, vol. 42, núm. 4, México, abril de 1992. Tomado de www.eumed.net/cursecon/economistas/textos/sen-medida%20de%20la%20pobreza.htm Agosto 9 del 2005.
2. En la cita Rein describe el último de los tres “conceptos amplios” de la pobreza, a saber 1) “subsistencia”; 2) “desigualdad”, y 3) “externalidad” (Rein, 1971:46).

la condición de los no pobres. Simplemente sostiene que el foco del concepto de pobreza tiene que ser el bienestar de los pobres como tales, sin importar los factores que lo afecten. La causalidad de la pobreza y los efectos de ella serán, en sí mismos, objetos importantes de estudio, y la concepción de la pobreza únicamente en términos de las condiciones de los pobres no resta importancia al estudio de estas cuestiones. En efecto, habrá mucho que decir sobre ellas más adelante.

Tal vez vale la pena mencionar, en este contexto, que en algunas discusiones el interés no gira en torno a la prevalencia de la pobreza en un país, expresada en el sufrimiento de los pobres, sino en la opulencia relativa de la nación como un todo³. En esas discusiones será completamente legítimo preocuparse por el bienestar de todos los habitantes de un país. Así, la denominación de una nación como “pobre” se debe relacionar con este concepto más amplio. Estos son ejercicios distintos y, en la medida en que se reconozca claramente este hecho, no habrá lugar para la confusión.

Mucho queda por hacer incluso tras identificar a los pobres y asentar que el concepto de pobreza se relaciona con las condiciones de los pobres. Está el problema —frecuentemente importante— de agregación del conjunto de características de los pobres, que entraña desplazar el interés de la descripción de los pobres hacia alguna medida global de “la pobreza” como tal. Según algunas corrientes de pensamiento esto se realiza simplemente contando el número de pobres; así la pobreza se expresa como la relación entre el número de pobres y la población total de la comunidad.

Esta “tasa de incidencia” (H) tiene por lo menos dos serias limitaciones. En primer lugar, no da cuenta de la magnitud de la brecha de los ingresos de los pobres con respecto a la línea de pobreza: Una reducción de los ingresos de todos los pobres, sin afectar los ingresos de los ricos, no modificará en absoluto la tasa de incidencia. En segundo lugar, es insensible a la distribución del ingreso entre los pobres; en particular, ninguna transferencia de ingresos de una persona pobre a una más rica puede incrementar esta tasa. Estos dos efectos de la medida H, la más ampliamente utilizada, la hacen inaceptable como indicador de pobreza, y la concepción de la pobreza implícita en ella parece bastante cuestionable.

En esta sección no se abordan los problemas de medición como tales, ya que se tratan en la siguiente. Empero, detrás de cada medida hay un concepto analítico y aquí cabe centrar el interés en las ideas generales relativas a la concepción de la pobreza. Si la argumentación anterior es correcta, un concepto de pobreza debe incluir dos ejercicios bien definidos, mas no inconexos: 1) un método para incluir a un grupo de personas en la categoría de pobres (“identificación”), y 2) un método para integrar las características del conjunto de pobres en una imagen global de la pobreza (“agregación”). Ambos ejercicios se desarrollarán en la sección siguiente, pero antes será necesario estudiar el tipo de consideraciones que pueden intervenir en su definición. El resto de este apartado se ocupa de dichos temas.

Tales consideraciones aparecen muy claramente en los diferentes enfoques del concepto de pobreza que se encuentran en la literatura. Algunos

han sido objeto de ataques severos recientemente, mientras que otros no se han examinado con una actitud crítica suficiente. Al evaluar estos enfoques en las próximas subsecciones, se tratará de evaluar tanto los enfoques como sus respectivas críticas.

El enfoque biológico

En su famoso estudio de principios de siglo sobre la pobreza en York, Seebohm Rowntree definió las familias en situación de “pobreza primaria como aquellas” cuyos ingresos totales resultan insuficientes para cubrir las necesidades básicas relacionadas con el mantenimiento de la simple eficiencia física. No sorprende que consideraciones biológicas relacionadas con los requerimientos de la supervivencia o la eficiencia en el trabajo se hayan utilizado a menudo para definir la línea de la pobreza, ya que el hambre es, claramente, el aspecto más notorio de la pobreza.

El enfoque biológico ha sido intensamente atacado en épocas recientes (Townsend, 1974; Rein, 1971). Su uso presenta, en efecto, serios problemas.

En primer término, hay variaciones significativas de acuerdo con los rasgos físicos, las condiciones climáticas y los hábitos de trabajo. Incluso para un grupo específico en una región determinada, los requerimientos nutricionales son difíciles de establecer con precisión. Algunas personas han logrado sobrevivir con una alimentación increíblemente escasa y parece haber un incremento acumulativo de la esperanza de vida a medida que los límites dietéticos ascienden. De

3. Véase, por ejemplo, Paul Streeten, ¿Cuán pobres son los países pobres y por qué?

hecho, la talla de las personas parece crecer con la nutrición en un rango muy amplio; los estadounidenses, los europeos y los japoneses han aumentado tangiblemente su estatura a medida que han mejorado sus dietas. Es difícil trazar una raya en alguna parte. Los llamados “requerimientos nutricionales mínimos” encierran una arbitrariedad intrínseca que va mucho más allá de las variaciones entre grupos y regiones.

En segundo término, para convertir requerimientos nutricionales mínimos en requerimientos mínimos de alimentos es preciso elegir los bienes específicos. Aunque puede ser fácil resolver el ejercicio de programación del “problema de la dieta” merced a la elección de una dieta de costo mínimo que cubra unos requerimientos nutricionales específicos, a partir de productos alimenticios de determinado precio, no es clara la relevancia de ésta. Por lo común, la dieta resultante es de un costo exageradamente bajo (Stingler, 1945 y Rajaraman, 1961), pero monótona en grado monumental, y los hábitos alimentarios de la gente no están determinados en la realidad por tales ejercicios de minimización de costos. Los ingresos que efectivamente permiten satisfacer los requerimientos nutricionales dependen, en gran parte, de los hábitos de consumo de las personas.

En tercer término, resulta difícil definir los requerimientos mínimos para los rubros no alimentarios. El problema usualmente se soluciona suponiendo que una porción definida del ingreso total se gastará en comida. Con este supuesto, los costos mínimos de alimentación se pueden utilizar para establecer los requerimientos mínimos de ingresos. Pero la proporción gastada en

alimentos no sólo varía con los hábitos y la cultura, sino también con los precios relativos y la disponibilidad de bienes y servicios. No es sorprendente que la experiencia contradiga a menudo a los supuestos. Por ejemplo, los cálculos de requerimientos de subsistencia de Lord Beveridge durante la segunda guerra mundial se alejaron mucho de la realidad, en vista de que los británicos gastaban en comida una porción de su ingreso muy inferior a la que se había supuesto (Townsend, 1974:17).

En vista de estos problemas, bien se puede coincidir con Martín Rein cuando afirma que “casi todos los procedimientos utilizados en la definición de la pobreza como nivel de subsistencia se pueden cuestionar razonablemente” (Rein, 1971:61). Sin embargo, subsiste el siguiente interrogante: Tras cuestionar cada uno de los procedimientos del enfoque biológico, ¿qué se puede hacer: ignorar simplemente este enfoque⁴. O ver si algo queda que merezca salvarse? Yo diría que sí queda algo.

Es cierto que el concepto de requerimientos nutricionales es muy difuso, pero no hay razón alguna para suponer que la idea de pobreza deba ser tajante y precisa. De hecho, hay cierta vaguedad implícita en ambos conceptos y la pregunta realmente interesante tiene que ver con el grado en que los ámbitos de vaguedad de ambas nociones, de acuerdo con su interpretación común, tiendan a coincidir. El problema entonces no es si los estándares nutricionales son vagos, sino más bien si la vaguedad es del tipo requerido.

A mayor abundamiento, para evaluar si alguien tiene acceso a un paquete nutricional específico, no hay necesidad de determinar si la persona tiene

ingresos suficientes para adquirir ese paquete. Basta verificar si la persona cubre, efectivamente, los requerimientos nutricionales o no. Incluso en los países pobres la información nutricional directa de este tipo puede obtenerse mediante muestras estadísticas de paquetes de consumo y analizarse ampliamente (Srinivasan y Bardhan, 1974; Panikar, 1975). Así, el ejercicio de “identificación” según el enfoque nutricional no tiene que pasar, en absoluto, por la etapa intermedia del ingreso.

Incluso cuando se utiliza el ingreso, la conversión de un conjunto de normas nutricionales mínimas (o de conjuntos alternativos de dichas normas) en ingresos o líneas de pobreza se puede simplificar significativamente por el amplio predominio de patrones particulares de comportamientos de consumo en la comunidad de que se trate. La similitud de hábitos y comportamientos reales permitió derivar niveles de ingreso en los cuales las normas nutricionales serán “típicamente” satisfechas.

Por último, aunque es difícil negar que la desnutrición sólo capta un aspecto de nuestra idea de la pobreza, se trata de uno importante, en especial para muchos países en desarrollo.

4. Mucho depende de cuáles sean las alternativas. Rein mismo indica que otras concepciones “merecen más atención y desarrollo” Como la “subsistencia” constituye uno de sus tres “conceptos amplios” de la pobreza, nos quedamos con “externalidad” y “desigualdad”. Esta última, aunque se relaciona con la pobreza tanto en términos de causalidad como de evaluación, es, no obstante, un problema distinto, como se argumenta en el siguiente apartado. La externalidad, en términos de los efectos de la pobreza en los no pobres, es una perspectiva que ya se ha examinado críticamente en la primera sección de este trabajo (Rein, 1971:62).

Parece claro que la desnutrición tiene un lugar central en la concepción de la pobreza. La forma precisa en que ese lugar ha de especificarse está aún por estudiarse, pero la tendencia reciente a descartar todo el enfoque es un ejemplo notable de refinamiento fuera de lugar.

El enfoque de la desigualdad

La idea de que el concepto de pobreza es equiparable al de desigualdad tiene una plausibilidad inmediata. Al fin y al cabo, las transferencias de los ricos a los pobres pueden tener un efecto considerable en la pobreza en muchas sociedades. Incluso la línea de pobreza que se usa para identificar a los pobres ha de establecerse en relación con estándares contemporáneos en la comunidad de que se trate. Así, la pobreza podría parecer muy similar a la desigualdad entre el grupo más pobre y el resto de la comunidad.

Miller y Roby argumentan poderosamente en favor de la visión de la pobreza en términos de desigualdad, y concluyen:

Enunciar los problemas de la pobreza en términos de estratificación supone concebir la primera como un problema de desigualdad. En este enfoque, nos alejamos de los esfuerzos de medir las líneas de pobreza con precisión, seudocientífica. En lugar de eso, consideramos la naturaleza y la magnitud de las diferencias entre el 20 o el 10 por ciento más bajo de la escala social y el resto de ella. Nuestro interés se centra en cerrar las brechas entre los que están abajo y los que están mejor en cada dimensión de la estratificación social (Miller y Roby, 1967:43).

Es claro que hay mucho que decir en favor de este enfoque. No obstante, cabe argüir que la desigualdad es fundamentalmente un problema distinto de la pobreza. Analizar la pobreza como un “problema de desigualdad”, o viceversa, no le haría justicia a ninguno de los dos conceptos. Obviamente, la desigualdad y la pobreza están relacionadas. Pero ninguno de los conceptos subsume al otro. Una transferencia de ingresos de una persona del grupo superior de ingresos a una en el rango medio tiene que reducir la desigualdad *ceteris paribus*; pero puede dejar la percepción de la pobreza prácticamente intacta. Asimismo, una disminución generalizada del ingreso que no altere la medida de desigualdad escogida puede llevar a un brusco aumento del hambre, de la desnutrición y del sufrimiento evidente; en este caso resultaría fantástico argüir que la pobreza no ha aumentado. Ignorar información sobre muertes por inanición y sobre el hambre no equivale en realidad a abstenerse de una “precisión seudocientífica” sino, más bien, es como estar ciego frente a parámetros importantes de la comprensión común de la pobreza. No es posible incluir a ésta en el ámbito de la desigualdad, ni viceversa⁵.

Otra cosa bien distinta es aceptar que la desigualdad y la pobreza se relacionan y que otro sistema de distribución puede erradicar la segunda, incluso sin una expansión de las capacidades productivas de un país. Reconocer la naturaleza distintiva de la pobreza como concepto permite tratarla como un tema de interés por sí mismo. El papel de la desigualdad en la prevalencia de la pobreza puede entonces considerarse en el análisis de ésta, sin equiparar los dos conceptos.

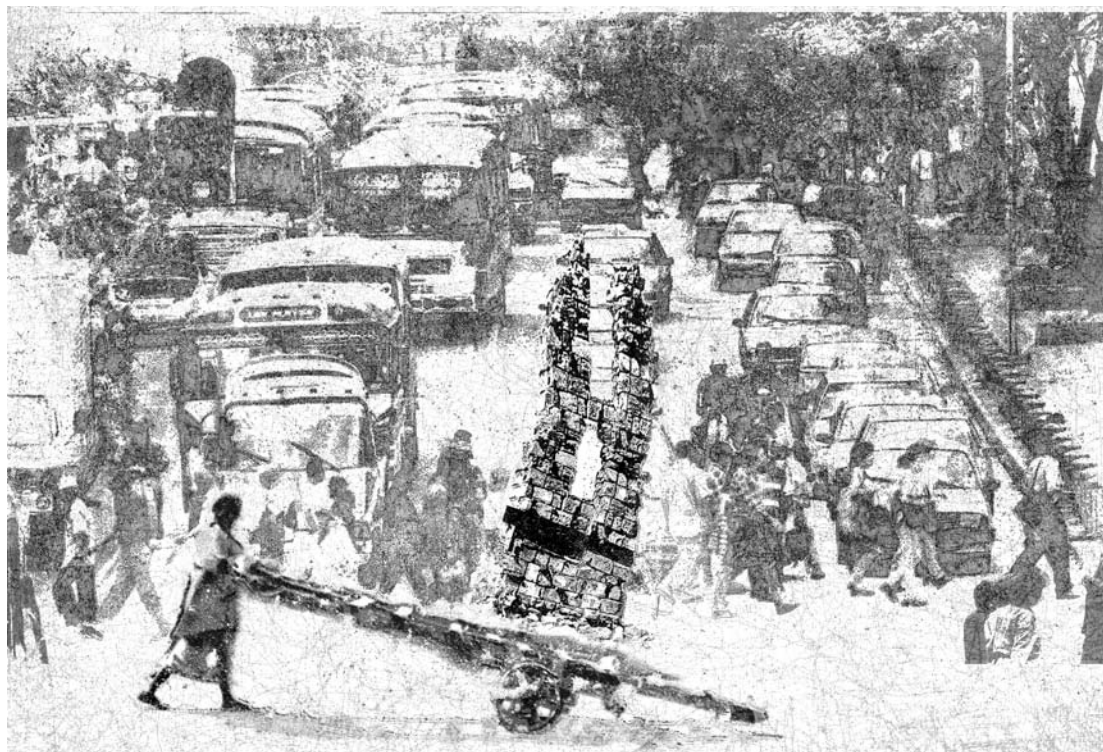
Privación relativa

El concepto de “privación relativa” se ha utilizado con buen fruto para analizar la pobreza (Runciman, 1966 y Townsend, 1974), sobre todo en la literatura sociológica. Ser pobre tiene mucho que ver con tener privaciones y es natural que, para un animal social, el concepto de privación sea relativo. Sin embargo, en el término “privación relativa” están contenidas, al parecer, nociones distintivas y diversas.

Una distinción tiene que ver con el contraste entre “sentimientos de privación” y “condiciones de privación”. Peter Townsend (1974:25-26) ha sostenido que “la última sería una mejor acepción”. Hay mucho que decir a favor de un conjunto de criterios basados en condiciones concretas, que permitieran usar el término “privación relativa” en un “sentido objetivo para describir situaciones en las cuales las personas poseen cierto atributo deseable, menos que otras, sea ingreso, buenas condiciones de empleo o poder” (Wedderburn, 1974:4).

Por otra parte, la elección de las “condiciones de privación” no puede ser independiente de los “sentimientos de privación”. Los bienes materiales no se pueden evaluar, en este contexto, sin una referencia a la visión que la gente tiene de ellos; incluso si los “sentimientos” no se incorporan de

5. Vale la pena destacar que hay muchas medidas de desigualdad. La de la brecha “entre el 20 o el 10 por ciento y el resto” es sólo una (Atkinson, 1970; Sen, 1973; Kolm, 1976; Blackorby y Donaldson, 1977 y 1980). La desigualdad no es sólo un asunto del grado de concentración del ingreso sino de investigar los contrastes entre diversos sectores de la comunidad desde muchas perspectivas, por ejemplo en términos de relaciones de producción, como lo hizo Marx. Véase de éste Zur Kritik der Politischen Ökonomie, Deitz Verlag, Berlín, 1964 y Das Kapital.



manera explícita deben desempeñar un papel implícito en la selección de los atributos. Townsend ha insistido, con acierto, en la importancia de “definir el estilo de vida generalmente compartido o aprobado en dada sociedad y evaluar si (...) hay un punto en la escala de la distribución de recursos por debajo del cual las familias encuentran dificultades crecientes (...) para compartir las costumbres, actividades y dietas que conforman ese estilo de vida” (Townsend, 1974:36). Sin embargo, para definir el estilo y el nivel de vida, cuya imposibilidad de compartir se considera importante, hay que tener también en cuenta los sentimientos de privación. No es fácil disociar las “condiciones” de los “sentimientos” y, un diagnóstico objetivo de las primeras requiere una comprensión adecuada de los segundos.

Una segunda distinción tiene que ver con cuáles “grupos de referencia” se escogen para fines comparati-

vos. De nuevo, hay que considerar aquellos con los que las personas se comparan realmente, lo cual puede constituir uno de los aspectos más difíciles al estudiar la pobreza conforme al criterio de la privación relativa. El marco de la comparación no es independiente, desde luego, de la actividad política en la comunidad estudiada⁶, ya que el sentimiento de privación de una persona está íntimamente ligado a sus expectativas, a su percepción de lo que es justo y a su noción de quién tiene derecho a disfrutar qué.

Estos diferentes aspectos relacionados con la idea general de la privación relativa influyen de modo considerable en el análisis social de la pobreza. Sin embargo, vale la pena señalar que tal enfoque —incluyendo todas sus variantes— no puede ser, en realidad, la única base del concepto de pobreza. Una hambruna, por ejemplo, se considerará de inmediato como un caso de pobreza aguda, sin importar

cuál sea el patrón relativo dentro de la sociedad. Ciertamente, existe un núcleo irreductible de privación absoluta en nuestra idea de la pobreza, que traduce los informes sobre el hambre, la desnutrición y el sufrimiento visibles en un diagnóstico de pobreza sin necesidad de conocer antes la situación relativa. Por tanto, el enfoque de la privación relativa es complementario, y no sustitutivo, del análisis de la pobreza en términos de desposesión absoluta.

¿Un juicio de valor?

En tiempos recientes, muchos autores han expuesto de modo con-

6. Por ejemplo, Richard Scase anota que los trabajadores suecos tienden a escoger grupos de referencia más amplios que los trabajadores británicos y relaciona este contraste con las diferencias entre los movimientos sindicales y la organización política general de los respectivos países. Véase, de ese autor, *Relative Deprivation: A Comparison of English and Swedish Manual Workers* (Wedderburn, 1974).

vincente la concepción de que “la pobreza es un juicio de valor: Concebir como algo que se desaprueba y cuya eliminación resulta moralmente buena parece natural. Más aún, Mollie Orshansky (1969:37) prominente autoridad en la materia, ha dicho que “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”⁷. El ejercicio parecería ser, entonces, fundamentalmente subjetivo: Desplegar las normas morales propias sobre las estadísticas de privación.

Me gustaría argumentar en contra de este enfoque. Es importante distinguir las distintas maneras en que la moral se puede incorporar en el ejercicio de medición de la pobreza. No es lo mismo afirmar que el ejercicio es prescriptivo de por sí que decir que debe tomar nota de las prescripciones hechas por los miembros de la comunidad. Describir una prescripción prevaleciente constituye un acto de descripción, no de prescripción. Ciertamente, puede ser, como ha dicho Eric Hobsbawm, que la pobreza “se defina siempre de acuerdo con las convenciones de la sociedad donde ella se presente” (Hobsbawm, 1968:398). Pero esto no convierte al ejercicio de medirla en una sociedad dada en un juicio de valor, ni en un ejercicio subjetivo de algún tipo. Para la persona que estudia y mide la pobreza, las convenciones sociales son hechos ciertos (¿cuáles son los estándares contemporáneos?), y no asuntos de moral o de búsqueda subjetiva (¿cuáles deberían ser los estándares contemporáneos?, ¿cuáles deberían ser mis valores?, ¿qué siento yo respecto de todo esto?⁸.

Hace más de doscientos años, Adam Smith (1776:769) expuso el punto con gran claridad:

Por mercancías necesarias entiendo no sólo las indispensables para el sustento de la vida, sino todas aquellas cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo indecoroso entre las personas de buena reputación, aún entre las de clase inferior. En rigor, una camisa de lino no es necesaria para vivir. Los griegos y los romanos vivieron de una manera muy confortable a pesar de que no conocieron el lino. Pero en nuestros días, en la mayor parte de Europa, un honrado jornalero se avergonzaría si tuviera que presentarse en público sin una camisa de lino. Su falta denotaría ese deshonesto grado de pobreza al que se presume que nadie podría caer sino a causa de una conducta en extremo disipada. La costumbre ha convertido, del mismo modo, el uso de zapatos de cuero en Inglaterra en algo necesario para la vida, hasta el extremo de que ninguna persona de uno u otro sexo osaría aparecer en público sin ellos⁹.

En el mismo espíritu, Karl Marx sostenía que si bien es cierto que “hay un elemento histórico y moral” en el concepto de la subsistencia, “aún así, en un país determinado y en un período determinado, está dado el monto promedio de los medios de subsistencia necesarios”.

Es posible que Smith y Marx hayan sobrestimado el grado de uniformidad de opiniones en una comunidad en torno al contenido de la “subsistencia” o “la pobreza”. Acaso la descripción de “necesidades” diste mucho de ser ambigua. Pero la ambigüedad de una descripción no la convierte en un acto descriptivo —sino sólo en uno de descripción ambigua—. Uno puede verse forzado a ser arbitrario para eliminar la ambigüedad, y en ese caso vale la pena registrar dicha arbitrariedad. Igualmente, es

posible que haya que usar más de un criterio en vista de la falta de uniformidad en los estándares aceptados, y considerar la ordenación parcial generada por los distintos criterios considerados en conjunto (que refleja una “dominancia” en términos de todos los criterios) (Sen, 1973: cap. 2-3). Sin embargo, dicha ordenación aún reflejaría una afirmación descriptiva más que una prescriptiva. Ciertamente, sería como decir: “Nureyev puede o no ser mejor bailarín que Nijinski, pero baila mejor que este autor, según los estándares contemporáneos”, una afirmación descriptiva (y por desgracia incontrovertible).

¿Una definición de política?

Hay un problema relacionado que vale la pena explorar en este contexto. La medida de la pobreza se puede basar en ciertos estándares, pero ¿qué clase de postulados resultan de ellos? ¿Se trata de estándares de las políticas públicas se expresan los objetivos que se persiguen, o de

7. Townsend, (1974), critica esta posición en su artículo.

8. Esto no niega, en manera alguna, que los valores propios pueden afectar implícitamente la valoración de los hechos, como sucede con mucha frecuencia. La afirmación tiene que ver con la naturaleza del ejercicio, el cual se ocupa de valorar los hechos, y no con la manera como se realiza típicamente la valoración ni con la psicología que está detrás del ejercicio (el médico vinculado a la pensión de estudiantes en la cual me hospedé en Calcuta se rehusaba a diagnosticar la gripe porque consideraba que “esa enfermedad no debería ser una razón para quedarse en cama”). La cuestión es, en cierta forma, comparable con la influencia de los intereses en los valores de una persona. Para un importante análisis histórico de diversos aspectos de esa relación (Hirschman, 1977).

9. En la traducción de este párrafo se tomó como base la edición en español del Fondo de Cultura Económica (segunda reimpresión, México, 1981), si bien con algunos cambios para reflejar más literalmente el texto original. (N. de los traductores).

opiniones sobre lo que las políticas deberían ser? Sin duda, los estándares deben tener mucho que ver con algunas nociones amplias de aceptabilidad, pero ello no equivale a reflejar objetivos precisos de las políticas vigentes o recomendadas. En esta materia también parece existir cierta confusión. Por ejemplo, la Comisión Presidencial para el Mantenimiento del Ingreso (Income Maintenance) de Estados Unidos se manifestó en su conocido informe en favor de una “definición de política” de esta naturaleza.

Si la sociedad piensa que no se debe permitir que las personas mueran de hambre o de frío, entonces definirá la pobreza como la falta de comida y techo necesarios para conservar la vida. Si la sociedad siente que tiene alguna responsabilidad de brindar a todas las personas una medida establecida de bienestar que vaya más allá de la simple supervivencia, por ejemplo, buena salud, entonces deberá añadir a la lista de cosas necesarias los recursos para prevenir o curar la enfermedad. En cualquier momento, una definición de política refleja un equilibrio entre las posibilidades y los deseos de una comunidad. En sociedades donde los ingresos son bajos, la comunidad difícilmente puede comprometerse más allá de la supervivencia física. Otras sociedades, más capaces de apoyar a sus ciudadanos dependientes, empiezan a considerar los efectos que el pauperismo tendrá, tanto sobre los pobres como los que no lo son (U.S. President's Commission on Income Maintenance, 1969:8).

Hay por lo menos dos dificultades en esta “definición de política”. En primer lugar, depende en la práctica de varios factores que van más allá de

la noción prevalecientes sobre lo que debe hacerse. Las políticas públicas son una función de la organización política y dependen de diversos factores que incluyen la naturaleza del Gobierno, las fuentes de su poder y la fuerza desplegada por otras organizaciones. De hecho, en las políticas públicas puestas en práctica en muchos países es difícil detectar una preocupación evidente por eliminar la privación. Si se interpreta en términos de la política pública efectiva, la “definición de política” puede omitir los asuntos políticos involucrados en la toma de decisiones.

En segundo lugar, hay problemas incluso si por “políticas” se entiende no la política pública actual, sino las recomendaciones ampliamente sostenidas por la sociedad. Es clara la diferencia entre la noción de “privación” y la idea de lo que debería eliminarse mediante la “política”. Ello es así por que las recomendaciones sobre política dependen de una evaluación de factibilidades (“debe —implica— puede”) (Hare, 1963: Capítulo 4), pero aceptar que algunas privaciones no se puedan eliminar de inmediato no equivale a conceder que no se deban considerar como privaciones. (Contraste: “Mire, anciano, usted no es pobre aunque esté padeciendo hambre ya que en las circunstancias actuales es imposible mantener el ingreso de todos por encima del nivel requerido para eliminar el hambre”). La idea de Adam Smith acerca de la subsistencia, basada no sólo en “ las mercancías indispensables para el sostenimiento de la vida “sino también en aquellas” cuya carencia es, según las costumbres de un país, algo “indecoroso”, de ninguna manera es idéntica a lo que comúnmente se acepta que puede y debe suministrarse a todos

mediante la política pública. Si en un país súbitamente empobrecido por una guerra, por ejemplo, se acepta en forma generalizada que el programa de mantenimiento de los ingresos debe recortarse, sería correcto afirmar que en ese país no ha aumentado la pobreza, en vista de que la disminución de los ingresos ha sido igualada por una reducción de la línea oficial de pobreza?

Yo sostendría que la “definición política” se basa en una confusión fundamental. Es cierto que el desarrollo económico entraña cambios en lo que se considera como privación y pobreza, y que también se modifican las ideas sobre lo que debe hacerse al respecto. Pero aunque estos dos tipos de cambios son interdependientes y están temporalmente correlacionados, ninguno se puede definir a cabalidad en función del otro. Kuwait, país rico en petróleo, “quizá esté más capacitado para apoyar sus ciudadanos dependientes” con su nueva prosperidad, pero la noción de la pobreza puede no subir de inmediato al nivel correspondiente. Asimismo, los Países Bajos, devastados por la guerra, pueden mantener sus estándares de lo que consideran como pobreza sin bajarlos a un nivel proporcional a sus padecimientos¹⁰.

Si se acepta este enfoque, entonces la medición de la pobreza ha de considerarse como un ejercicio descriptivo, que evalúa las penurias de las personas en términos de los estándares prevalecientes de necesidades. Es un ejercicio empírico y no ético, en el cual los hechos se relacionan con lo que se considera como privación

10. En el libro Z. Stein, M. Susser, G. Saenger y F. Marolla, *Famine and Human Development: the Dutch Hunger Winter of 1944-1945*, Oxford University Press, Londres, 1975, se describen esas penurias.

y no directamente con las políticas recomendadas. La privación referida tanto aspectos relativos como absolutos, como se ha argumentado en este trabajo.

Estándares y agregación

Todavía quedan dos cuestiones por abordar. En primer lugar, al comparar la pobreza en dos sociedades, ¿cómo puede hallarse un estándar común de necesidades, si tales estándares varían de una sociedad a otra? Hay en realidad dos tipos distintos de ejercicios para esta clase de comparación de los alcances de la privación en cada comunidad en relación con sus estándares respectivos de necesidades mínimas. El otro se ocupa de comparar las dificultades de las dos comunidades en términos de un estándar mínimo dado: Por ejemplo, el que predomina en una de ellas. En realidad no hay nada contradictorio en las afirmaciones siguientes:

1) Hay menos privación en la comunidad A que en la B en términos de algún estándar común: Por ejemplo, las nociones de necesidades mínimas prevalecientes en la comunidad A.

2) Hay más privación en la comunidad A que en la B en términos de sus respectivos estándares de necesidades mínimas, los cuales son muy superiores en A¹¹.

No tiene mucho sentido discutir cuál de las dos afirmaciones es la correcta, ya que claramente ambas son de interés. Lo importante es anotar que las dos son muy distintas.

En segundo lugar, mientras el ejercicio de “identificar” a los pobres se puede basar en un nivel de necesidades mínimas, el de “agregación” requiere de algún método que combine las privaciones de distintas

personas en un indicador global. En este segundo ejercicio se requiere algún tipo de escala relativa de las privaciones. La arbitrariedad es aquí mucho mayor, ya que las convenciones sobre esto están menos firmemente establecidas y las restricciones sobre lo aceptable tienden a dejar un gran margen. El problema se puede comparar con el criterio utilizado para hacer postulados descriptivos agregados en campos como el de los logros deportivos de distintos grupos. Mientras es claro que ciertas circunstancias permitirían postulados agregados del tipo “los habitantes de África son mejores en las carreras de atletismo que los de la India” (por ejemplo, la circunstancia de que los primeros derrotan siempre a los segundos en prácticamente todas las competencias atléticas), otras circunstancias podrían obligarnos a negar este postulado y habría casos intermedios en los cuales cualesquiera de las dos opciones (afirmar o negar el postulado) serían claramente controvertibles.

En este contexto de arbitrariedad de la “descripción agregada” resulta particularmente tentador redefinir el problema como un ejercicio “ético”, tal como se ha hecho al medir la desigualdad económica (Dalton, 1920 y Kolm, 1969). Pero los ejercicios éticos involucran ambigüedades exactamente iguales. Más aún, acaban respondiendo a una pregunta distinta de la interrogante descriptiva originalmente formulada (Benzel, 1970; Butts y Hintikka, 1977; Sen, 1978). Casi no queda más que aceptar el elemento de arbitrariedad presente en la descripción de la pobreza y hacerlo tan transparente como sea posible. Puesto que la noción de pobreza de un país presenta ambigüedades inherentes, no habría por qué esperar otra cosa.

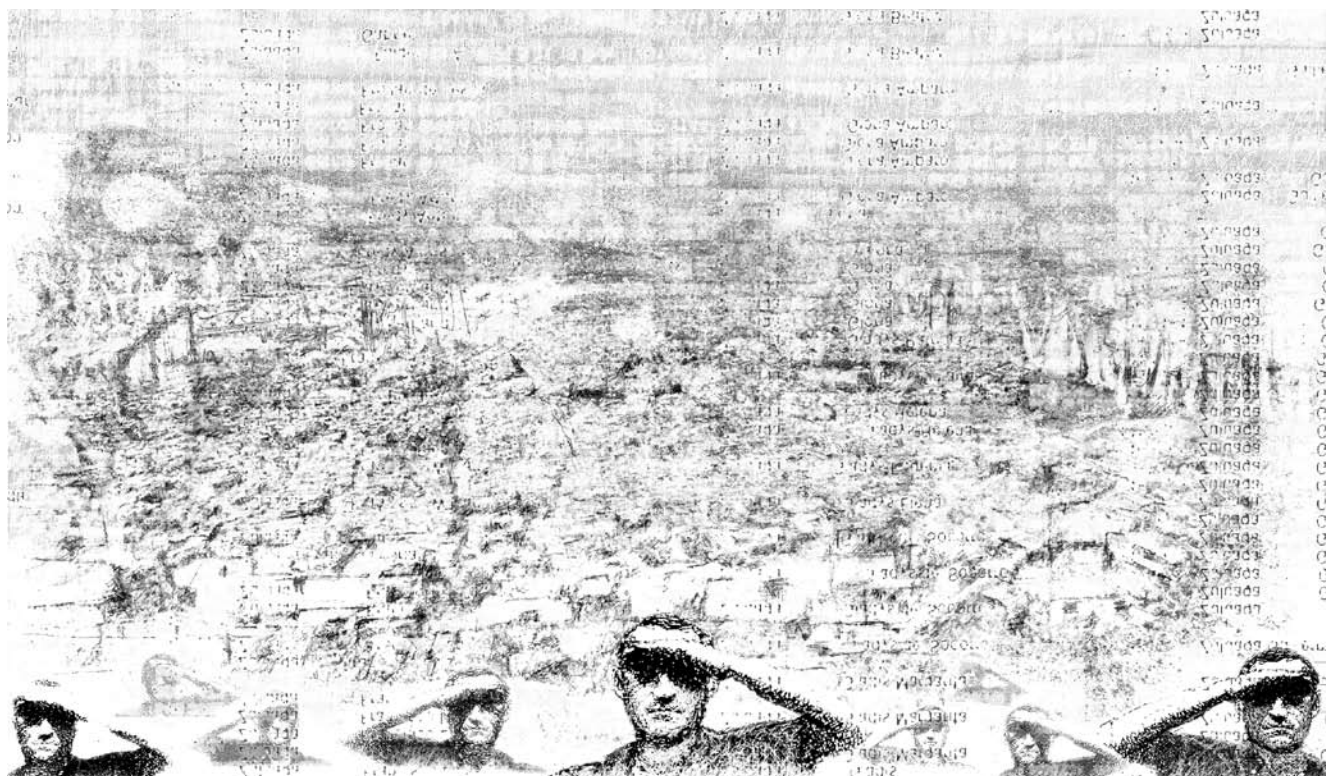
Observaciones finales

La pobreza es, por supuesto, un asunto de privación. El reciente cambio de enfoque —especialmente en la literatura sociológica— de la privación absoluta a la relativa ofrece un provechoso marco de análisis. Pero la privación relativa resulta esencialmente incompleta como concepción de la pobreza y complementa (aunque no sustituye) la perspectiva anterior de la desposesión absoluta. El tan criticado enfoque biológico, que requiere una reformulación sustancial, mas no el rechazo se relaciona con este núcleo irreducible de privación absoluta, manteniendo los problemas de la muerte por inanición y el hambre en el centro del concepto de pobreza.

La visión frecuentemente recomendada, de la pobreza como un problema de desigualdad, no hace justicia a ninguno de los dos conceptos. La pobreza y la desigualdad se relacionan estrechamente pero son conceptos que se diferencian con claridad y ninguno se subsume en el otro.

Hay buenas razones para concebir la medición de la pobreza no como un ejercicio ético, como se postula con frecuencia, sino como uno descriptivo. Más aún, es posible afirmar que la “definición de política” de la pobreza, que tanto se utiliza, está equivocada en lo fundamental. Describir las dificultades y padecimientos de los pobres en términos de los estándares predominantes de “necesidades” involucra, por supuesto, las ambigüe-

11. Tampoco hay necesariamente contradicción cuando se afirma que la comunidad A tiene menos privaciones en términos de los estándares de una comunidad (por ejemplo los de A misma), mientras la comunidad B padece menos privaciones en términos de los estándares de otra comunidad, por ejemplo, los de B).



dades inherentes al concepto de pobreza; pero una descripción ambigua no es lo mismo que una prescripción (Sen, 1980). En cambio, la ineludible arbitrariedad que resulta de elegir entre procedimientos permisibles y entre posibles interpretaciones de los estándares prevalecientes, requiere tomarla en cuenta y darle un tratamiento apropiado. ◉

Referencias

- Atkinson, A.B. (1970). On the Measurement of Inequality, en *Journal of Economic Theory*, núm. 2.
- Bentzel, R. (1970). The Social Significance of Income Distribution Statistics. En: *Review of Income and Wealth*, núm. 16.
- Blackorby, C. y Donaldson, D. (1980). Ethical Indices for the Measurement of Poverty, en *Econometrica*, núm. 8.
- (1977). Utility vs. Equity: Some Plausible Quasi-orderings, en *Journal of Public Economics*, núm. 7.
- Dalton, H. (1920). The Measurement of the Inequality of Incomes. En: *Economic Journal*, núm. 30.
- Hansson, B. (1977). The Measurement of Social Inequality. En: R. E. Butts y J. Hintikka (eds.), *Foundational Problems in the Special Sciences*, Reidel, Dordrecht.
- Hare, R.M. (1963). *Freedom and Reason*, Clarendon Press, Oxford.
- Hirschman, A. O. (1977). *The Passions and the Interests*, Princeton University Press, Princeton.
- Hobsbawm, E. J. (1968). Poverty, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York.
- Kolm, S. Ch. (1976). Unequal Inequalities: I y II., en *Journal of Economic Theory*, núms. 12 y 13.
- (1969). The Optimal Productions of Social Justice. En: J. Margolis y H. Guitton (eds.) *Public Economics*, MacMillan, Londres.
- Miller S.M. y Roby M. (1967). Changing Social Stratification, en Peter Townsend, *The concept of Poverty, Poverty, Inequality and Conflict* en *Annals of the American Academy of Political Science*.
- Orshansky, M. (1969). How Poverty is Measured, en *Monthly Labour Review*.
- Oxford Book of 20th Century. (1973). English Verse, P. Larkin (ed.), Oxford.
- Panikar, P.G.K. et al. (1975). *Poverty, Unemployment and Development Policy*, Naciones Unidas, ST/ESA/29, Nueva York.
- Rajaraman, I. (1961). Constructing the Poverty Line: Rural Punjab, 1960-1961, *Discussion Paper*, núm. 43, Programa de Investigación en Desarrollo Económico, Universidad de Princeton.
- Rein, M. (1971). Problems in the Definition and Measurement of Poverty, en Peter Townsend, *The Concept of Poverty*, Heineman, Londres.
- Runciman, W.G. (1966). *Relative Deprivation and Social Justice*, Routledge and Kegan Paul, Londres.
- Sen, A.K. (1980). *Description as Choice*, Oxford Economic Papers, núm. 32.
- , A.K. (1978). Ethical Measurement of Inequality: Some Difficulties. En: W. Krelle y A.F. Shorroks, *Personal Income Distribution*, North-Holland, Amsterdam.
- , A.K. (1973). *On Economic Inequality*, Clarendon Press, Oxford.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*.
- Srinivasan, T.N. y Bardhan, P.K. (1974). *Poverty and Income Distribution in India*, Statistical Publishing Society, Calcuta.
- Stigler, G. J. (1945). The Cost of Subsistence, en *Journal of Farm Economics*, núm. 27.
- Townsend, P. (1974) *Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living*. En Dorothy Wedderburn (ed.), *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, Cambridge.
- U.S. President's Commission on Income Maintenance. (1969). *Poverty amid Plenty*, U.S. Government Printing Office, Washington.
- Wedderburn, D. (ed.), (1974) *Poverty as Relative Deprivation: Resources and Styles of Living*. En *Poverty, Inequality and Class Structure*, Cambridge University Press, Cambridge.

An aerial, black and white photograph of Bogotá, Colombia, showing a dense urban landscape with a river winding through it. In the lower-left foreground, there is a sketch of a woman with long hair, looking down, overlaid on the photograph.

INCLUSIÓN SOCIAL Y PARTICIPACIÓN EN BOGOTÁ: MÁS ALLÁ DEL DISCURSO

Esperanza González Rodríguez
Socióloga, Presidenta Ejecutiva de la Fundación Foro Nacional por Colombia.

En Bogotá, la pobreza es uno de los flagelos más notorios que las diferentes administraciones distritales han enfrentado. Se han hecho esfuerzos importantes para identificar sus características y se han desarrollado programas y proyectos para impactar la pobreza y marginalidad. Pero esos esfuerzos no han tenido impacto notorio en términos de inclusión social de grandes conglomerados de población.

La ciudad imaginada y la ciudad real

Bogotá es considerada hoy como la única metrópoli nacional, producto de importantes cambios acaecidos en las últimas décadas. Un estudio realizado recientemente por la Contraloría Distrital de Bogotá (2004) indica algunos rasgos que dan cuenta de esta denominación. Bogotá concentra los poderes centrales del Estado, es sede del gobierno nacional, del departamento de Cundinamarca y del Distrito Capital; presenta una tasa significativa de empleos públicos de alto nivel; tiene una elevada participación en el PIB nacional (21%); aglutina la mayoría de los medios de comunicación y transporte; es receptora de buena parte de la inversión extranjera; es un centro por excelencia de operaciones financieras y bursátiles; y los municipios circundantes, en su mayoría, mantienen relaciones estrechas en diversas actividades económicas, sociales y políticas que se evidencian en los diferentes procesos de conurbación

que se han dado en su trayecto histórico.

Ligado a lo anterior, la ciudad ha mejorado ostensiblemente, en términos de la calidad de vida. Desde hace aproximadamente una década se han producido transformaciones que la han colocado por encima de las otras ciudades del país en aspectos económicos, demográficos, administrativos, urbanísticos, sociales y culturales. Las últimas cinco administraciones han contribuido de manera importante a la construcción de un proyecto de ciudad que se expresa en su modernización administrativa y financiera, la asunción de una cultura ciudadana, el mejoramiento de la infraestructura física-urbanística de la ciudad, el incremento de la productividad y la competitividad, el aumento de la inversión social y la consecuente disminución de las desigualdades sociales; en fin, en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente los sectores más pobres y vulnerables.

En temas meramente demográficos se advierte que la dinámica de crecimiento poblacional ha disminuido aunque la ciudad muestra mayores tasas de crecimiento poblacional que las de las otras grandes ciudades del país. Para el año 2003, la ciudad contaba con una población que representaba el 15,2% de la población nacional. De los 6.865.997 habitantes que tenía en ese año, el 76,5% eran de estrato 2 y 3¹ (Contraloría Distrital de Bogotá, 2004:32). Para el 2005 se estima una población de 7.056.219 de habitantes², de los cuales el 47,61%

1. La estratificación socioeconómica identifica las viviendas y los predios en donde reside la población más pobre y la población con mayor capacidad económica, para cobrarles los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato, es decir para asignar subsidios y cobrar sobrecostos o contribuciones. Los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas son 6, denominados así: 1-Bajo-bajo, 2- Bajo, 3-Medio-bajo, 4- Medio, 5-Medio-alto, 6-Alto
2. Proyecciones del DNP con base en el Censo de 1993 y en un estudio de composición espacial de la ciudad. En un estudio del Dane se estima la población de Bogotá para este año en 7.395.610 habitantes (Molina, 2005).

habita en 4 localidades de estratos medio-bajo y bajo: Kennedy, Suba, Engativá y Ciudad Bolívar.

La población que pertenece a los estratos 2 y 3 presenta mayores tasas de crecimiento en la última década: “Las localidades que más crecieron fueron localidades periféricas, cuya composición mayoritaria es de estratos bajos: Bosa duplicó su población; Ciudad Bolívar creció en un 50%, al igual que Fontibón; Suba creció en el mismo período en una tercera parte y Usme y Ciudad Kennedy en un 25%. Ello hace pensar que Bogotá está sufriendo un proceso de transformación social, en el que los sectores populares copan cada vez más el espectro de la estructura social bogotana” (Velásquez, 2004:132).

Es importante ampliar la lectura de lo que sucede en Bogotá y acercarse a la ciudad excluyente con niveles significativos de pobreza y de marginalidad. Si bien han ocurrido cambios como los ya descritos, también se advierte una Bogotá escindida en dos, una ciudad en la que las y los ciudadanos afrontan dificultades enormes en términos de derechos. No obstante ostentar los índices más bajos de exclusión social del país, existe una amplia población que no logra alcanzar los mínimos estándares de vida. En varias localidades, los niveles de desempleo y subempleo son bastante notorios, se presentan condiciones precarias de habitabilidad, bajas o nulas coberturas en salud, educación, servicios públicos y recreación, malla vial deficiente y en pésimo estado, altos niveles de contaminación, déficit en espacios públicos, etc. Como bien lo señala el estudio de la Contraloría Distrital, “Bogotá es una ciudad de contrastes. En primer lugar, a pesar de mostrar el menor índice de exclusión social,

el mayor crecimiento económico regional y mayores coberturas en los servicios básicos, la situación de pobreza está lejos de haberse superado. En segundo lugar, al interior de la ciudad existen localidades con diferencias sustanciales en las condiciones de pobreza y miseria, acceso a los servicios básicos, concentración de la población más vulnerable, disponibilidad de vivienda, entre otros” (Contraloría Distrital de Bogotá, 2004:46).

La pobreza es uno de los flagelos más notorios que las diferentes administraciones distritales han tenido que enfrentar a través de diferentes estrategias. Efectivamente, las últimas administraciones han hecho un esfuerzo importante para identificar las características de la pobreza, con especial énfasis en algunas localidades y desarrollado un conjunto de programas y proyectos que tienen como eje impactar las condiciones de pobreza y marginalidad de grandes masas de población. Tales esfuerzos han rendido frutos importantes en términos de mejoramiento físico-urbanístico de la ciudad, de garantía de ciertos estándares de vida al conjunto de la población, de estímulo de acciones que aseguren el uso y disfrute del espacio público, de mejoramiento en la movilidad urbana, etc.

Pero esos esfuerzos no han tenido impacto notorio en términos de inclusión social de grandes conglomerados de población. Las cifras señalan altas inequidades en la distribución del ingreso (coeficiente Gini de 0.56 en el año 2001) (Velásquez, 2004:139) y de 0.58 para el año 2003 (Contraloría Distrital de Bogotá, 2004:48); altos índices de desempleo y de informalidad. Según el estudio de la Contraloría Distrital, las tasas de desempleo crecieron de manera alarmante

especialmente en el período de 1994 a 2000 (aumentó de 4,9% a 20,3%). A pesar de que la tasa ha disminuido, la cifra sigue siendo elevada (13,3% en el segundo trimestre del 2005), aunque se sitúa entre las menores de las trece áreas metropolitanas investigadas por el Dane.

De otro lado, se advierte insuficiencia del sistema de protección social, precariedad en el acceso a servicios públicos de importantes porcentajes de población, mayor cantidad de pobres, indigentes y marginados³. De acuerdo con los datos arrojados por el estudio de la Contraloría, según estimaciones del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (Dapd), para el 2003 la población pobre era de 3.300.000 habitantes, lo que representa el 50,3% del total de la población, cifra no despreciable. En términos de indigencia, para el mismo año la cifra era de 1.200.000 habitantes, el 17% del total de la población. Desde el punto de vista del índice de NBI, “la condición de pobreza en la ciudad la padecía, en el 2001, el 13,4% de la población y los niveles más altos se concentraban en las localidades de Ciudad Bolívar (26,2%), Usme (23,8%), San Cristóbal (17,8%), Bosa (17,8%), Santa Fe (16,3%) y Rafael Uribe (14,3%)” (Contraloría Distrital de Bogotá, 2004:47).

El índice de Calidad de Vida (ICV) para el año 2002 era de 87,84%, cifra que ha mejorado desde 1996, la cual refleja que las condiciones de vida se han elevado. No obstante, se notan grandes diferencias en algunas localidades en las cuales los índices están por debajo del 30%: Santa Fe

3. No sobra señalar que existen serias divergencias en las mediciones de la pobreza y de indigencia.

(24,76%), Usme (25,64%) y Ciudad Bolívar (28,74%). Estas cifras demuestran fehacientemente que Bogotá es una ciudad heterogénea en la cual coexisten dos ciudades, una de las cuales, de acuerdo a sus indicadores, se caracteriza por condiciones precarias de calidad de vida.

¿Qué atención le presta la actual administración del alcalde Luis Eduardo Garzón a estas problemáticas, cuáles han sido los énfasis de la política y cuáles los éxitos y fracasos obtenidos en estos 19 meses de gobierno?

La inclusión social en clave de derechos

Antes de examinar los planteamientos y las apuestas de la Administración Distrital en el período del alcalde Luis Eduardo Garzón, es necesario precisar qué se entiende por exclusión social. En términos generales, la exclusión social significa la “negación de la ciudadanía, es decir, el impedimento para gozar de los derechos civiles, políticos y sociales vinculados, en cada sociedad, a la pauta de derechos y deberes que condiciona legalmente la inclusión en la comunidad sociopolítica” (Fleury, 1990:10). En otras palabras, es una situación en la cual se impide a ciertos individuos ser parte de una comunidad política, de una comunidad de derechos. Los individuos quedan por fuera de las relaciones económicas, sociales, culturales y políticas construidas en la arena pública. En síntesis, no tienen la posibilidad de ejercer sus derechos y deberes y, por ende, ser ciudadanos y ciudadanas.

“La exclusión —escribe Garay (2004:145)— nace de la acumulación de desventajas que llevan a la



privación de diferentes aspectos de la vida en sociedad y que configuran su carácter como proceso intergeneracional”. Ésta subyace a lo largo de la historia de una sociedad y no es expresión únicamente de los procesos económicos sino que también es producto de fenómenos políticos y especialmente culturales y sociales. En tal sentido, la exclusión impide a una sociedad hacer efectiva la democracia, alcanzar la cohesión social, la solidaridad, el crecimiento económico, el desarrollo y la participación.

La política pública y, en particular, la política social es un instrumento por excelencia con que cuentan los gobiernos y la ciudadanía para paliar los efectos de la exclusión social.

Según ese presupuesto, la política social debe permitir la inclusión, la igualación de los y las ciudadanas en el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos. Debe ser el resultado de procesos de concertación y construcción colectiva entre los diferentes actores pertenecientes a una sociedad. La política social se entiende como el conjunto de estrategias, fruto de la concertación entre el Estado y diferentes actores económicos, sociales y políticos, que tienen como propósito garantizar la igualdad de oportunidades para todos y todas en el ejercicio de sus derechos, específicamente los derechos sociales, asegurar los medios para el mejoramiento de la calidad de vida de la población, con énfasis

en los sectores excluidos y vulnerables, y fortalecer el tejido social y la intervención ciudadana.

La inclusión social es uno de los principales derroteros que se ha planteado la administración de Luis Eduardo Garzón, que se condensa en el Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia*. Esta administración heredó una trayectoria trazada en anteriores gobiernos, específicamente durante el gobierno de Antanas Mockus, en materia de política social y de estrategias frente a las condiciones de pobreza y exclusión social. El Plan de Desarrollo del alcalde Mockus fijó como propósito lograr una ciudad participativa, incluyente, justa, competitiva, pacífica y construida colectivamente. Se perfiló, en congruencia con el enfoque del Plan de Desarrollo, la urgente necesidad de formular los lineamientos de una política social de Estado que permitiera paliar la situación de vulnerabilidad de grandes masas de población. En diciembre del 2003 fue entregado a la ciudad el documento de *Lineamientos de política social para Bogotá 2004-2014: Una aproximación desde los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres, las personas mayores y la familia*. El Departamento Administrativo de Bienestar Social estuvo a cargo de su formulación para lo cual desarrolló una estrategia de intervención ciudadana en toda la ciudad con el propósito de recoger las propuestas e iniciativas de esos sectores poblacionales. Además, el gobierno anterior desplegó acciones en aspectos referidos a la construcción de lo público; al fortalecimiento del tejido social; al mejoramiento de los indicadores de bienestar social en términos de cobertura en educación, salud, servicios públicos; a la asunción de comportamientos ligados

a la convivencia y a una mayor seguridad y corresponsabilidad ciudadana.

A pesar de los esfuerzos desarrollados y del impulso de estrategias, la situación de pobreza y exclusión social siguió tomando fuerza en la ciudad. La administración de Luis Eduardo Garzón ha identificado como uno de sus desafíos luchar decididamente contra ese flagelo que afecta a grandes segmentos de la población. En esa perspectiva, el Plan de Desarrollo *Bogotá sin indiferencia. Un compromiso social contra la pobreza y la exclusión* es una apuesta que pone de presente la urgente necesidad de que todos los habitantes de la ciudad puedan ejercer sus derechos y vivir dignamente.

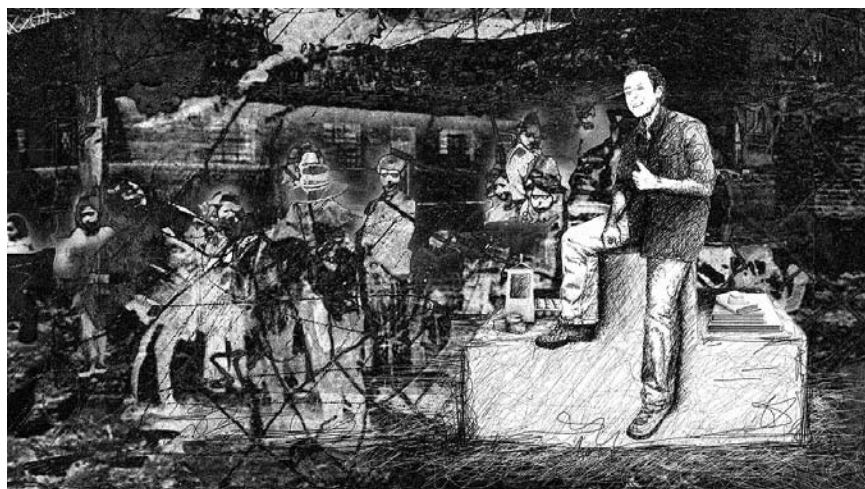
Según el plan, un significativo porcentaje de la población de Bogotá no cuenta con oportunidades adecuadas que les permita desarrollar sus capacidades, ejercer de manera efectiva sus derechos y cumplir con sus deberes en el marco de una sociedad política. En esa línea, el plan se fundamenta en “la construcción de las condiciones para el ejercicio efectivo, progresivo y sostenible de los derechos humanos integrales, establecidos en el pacto constitucional y en los convenios e instrumentos internacionales y con énfasis en la búsqueda de la pronta efectividad de los niveles básicos de tales derechos” (Alcaldía de Bogotá, 2004:31). Acorde con este fundamento, los principios que orientan la acción de la actual administración son la solidaridad, la autonomía individual y colectiva, la diversidad, la equidad, la participación y la probidad.

Estos principios se condensan en las políticas generales y en los tres ejes estructurales del plan. El Eje Social

está orientado a promover políticas encaminadas a la inclusión social desde un enfoque de derechos (garantía y restablecimiento); el Eje Urbano Regional contiene las políticas referidas al hábitat, la articulación de ciudad-región, la competitividad y la sostenibilidad ambiental y, por último, el Eje de Reconciliación contempla políticas dirigidas a promover la participación ciudadana, la descentralización, la seguridad ciudadana, la convivencia, la acción política no violenta, los derechos humanos y los asuntos políticos relacionados con la administración pública.

Para lograr la construcción de un Estado Social de Derecho en el que la inclusión social sea su prioridad, la administración distrital debe contar con un diseño institucional apropiado y sostenible. Desde esa mirada, el Plan de Desarrollo plantea como objetivo la Gestión Humana, entendida como la “existencia de una institucionalidad pública fuerte y dinámica que consolide y amplíe su responsabilidad en la provisión de bienes y servicios públicos, capaz de transformarse y desarrollarse permanentemente y de convocar y lograr la solidaridad de otros agentes y sectores para concretar e impulsar un pacto social contra la pobreza orientado a lograr la materialización de los derechos constitucionales y legales que amparan al ciudadano, con prioridad en la provisión de los mínimos vitales a la población más vulnerable” (Alcaldía de Bogotá, 2004:26).

El plan propone 17 políticas, 21 estrategias y 29 programas para los tres ejes de acción, de los cuales interesa examinar los lineamientos de dos políticas centrales que albergan la perspectiva de derechos y la traducción de las metas en aras de alcanzar una



ciudad más humana, participativa, justa e inclusiva: el programa *Bogotá sin hambre* y la política distrital de participación.

El programa *Bogotá sin hambre*

Uno de los programas banderas de la actual administración y que refleja la intencionalidad de atacar el flagelo de la pobreza y la exclusión social es el Programa *Bogotá sin hambre*. Este es el programa estrella de la política de Seguridad Alimentaria que plantea derroteros de acceso equitativo a la alimentación por parte de los grupos más vulnerables y pobres como los niños y niñas, la población adulta mayor y los discapacitados. Este programa no surge como iniciativa nueva e innovadora por parte de la administración Garzón. Bogotá, en pasadas administraciones venía trabajando el tema, concretamente el referido a la asistencia alimentaria. En la administración de Enrique Peñalosa se formuló el Plan de Alimentación y Nutrición del Distrito Capital 1999-2003, que posteriormente en la administración de Antanas Mockus fue incorporado y adaptado al Plan *Cómo nutrir para el Desarrollo*. Aunado a lo anterior,

la ciudad cuenta con un marco jurídico que sustenta la actuación en esta materia.

El programa tiene tres ejes básicos de actuación: El abastecimiento de alimentos para la ciudad, las acciones alimentarias y nutricionales para la ciudad y la responsabilidad social. El Plan Maestro de Abastecimiento de Alimentos (PMAA), como instrumento vital del programa pretende lograr una estabilización de precios más bajos de los alimentos interviniendo de manera importante en los ciclos de transporte, distribución y comercialización.

Las metas estipuladas buscan alcanzar una cobertura de 625.000 personas con apoyo alimentario y nutricional diario en los cuatro años, disminuir en 30% el índice de desnutrición de los y las beneficiarias del programa; orientar, formar y capacitar en nutrición y en hábitos de vida saludable a 125.000 personas y promover una red de bancos de alimentos a partir de la alianza con el Banco Arquidiocesano. El programa *Bogotá sin hambre* ha definido como proyectos prioritarios la implementación y el fortalecimiento de la red distrital de comedores infantiles y comunitarios en las localidades con

mayor población en condiciones de pobreza y vulnerabilidad y la promoción de la red de bancos de alimentos de Bogotá.

En los primeros meses de la administración se planteó ejecutar el programa en las localidades de emergencia; sin embargo, pasado año y medio, el programa ha llegado a las otras localidades de la ciudad.

Acorde con los postulados planteados por el alcalde Garzón, *Bogotá sin hambre* requiere la solidaridad e intervención de diversos sectores de la ciudad para garantizar su éxito. En ese plano, se ha contado con el apoyo de diversas entidades del sector privado que han contribuido a que se cumplan las metas trazadas. De igual forma, 41 universidades de Bogotá han firmado un acuerdo de voluntades para promover el voluntariado universitario y la participación de adolescentes de 10 y 11 grado en el programa. Ha sido tal el renombre del programa que columnistas de diversos medios escritos se han referido tanto positiva como negativamente a esta estrategia. El programa también ha contado con la intervención de diversos sectores sociales y comunitarios y de la iglesia.

Uno de los lineamientos centrales del programa consiste en la responsabilidad compartida entre diferentes actores involucrados en él. La ciudadanía, las organizaciones sociales, los empresarios, los servidores públicos y la academia tienen un papel que desempeñar en la disminución de la exclusión social vía su aporte al aumento de la cobertura en alimentación a la población más vulnerable. El enfoque está circunscrito a que estos diversos actores se movilicen, participen activamente y asuman compromisos reales frente a la política pública, la ciudad y los y las ciudadanas.

El programa ha tenido reconocimiento internacional. En diciembre del año pasado, Bogotá recibió el premio *Ciudades con corazón* que otorga el Programa de Voluntarios de Naciones Unidas como reconocimiento a la suma de voluntades que se han concitado alrededor del programa *Bogotá sin hambre*. Por su parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO) se vinculó al programa con el apoyo al diseño de la política de seguimiento y evaluación del plan maestro de alimentación. A su vez, la embajada de los Países Bajos presentó una propuesta para colaborar con el diseño y financiación de las plataformas logísticas para el sistema de abastecimiento de Bogotá con el aporte del sector privado holandés.

En cuanto a los resultados alcanzados, las cifras no son consistentes. La administración distrital en el informe de rendición de cuentas del 2004 presenta unas cifras de logros que no son completamente avaladas por estudios y evaluaciones que se han realizado sobre el programa. Independientemente de las cifras, la

administración distrital ha sido congruente con su propósito de lucha contra la pobreza y ha dispuesto una serie de arreglos institucionales para adelantar sus propósitos. El Departamento Administrativo de Bienestar Social tiene la responsabilidad de manejar la política de alimentación como derecho fundamental. Se ha nombrado un gerente y un equipo de trabajo que deberán cumplir las metas que se ha trazado esta administración.

En términos generales se ha ampliado la cobertura del número de comedores comunitarios y escolares, de las personas que son atendidas, de la cantidad de refrigerios, almuerzos y comidas; se ha brindado asesoría a entidades públicas y privadas en responsabilidad social a los comedores comunitarios; se han realizado acuerdos con universidades, empresas privadas y establecimientos educativos para incorporar voluntarios al programa en las diferentes localidades; se entregaron bonos alimentarios mensuales a población vulnerable; se creó la Mesa de Agricultura Urbana Distrital y en cuatro localidades, las mesas locales de agricultura; se llevó a cabo el diseño curricular en buenos hábitos alimenticios *saberes y sabores* para la comunidad educativa con el apoyo de Unicef; la capacitación a operadores de los comedores comunitarios; la formación sobre organización y administración, la asesoría y apoyo para que los comedores comunitarios se conviertan en empresas solidarias; la intervención de nuevos actores, especialmente de la empresa privada que han brindado apoyo importante; la promoción de la Red de Bancos de Alimentos y la promoción y apoyo al abastecimiento regional de alimentos; la conformación de la Mesa de la Ruralidad en

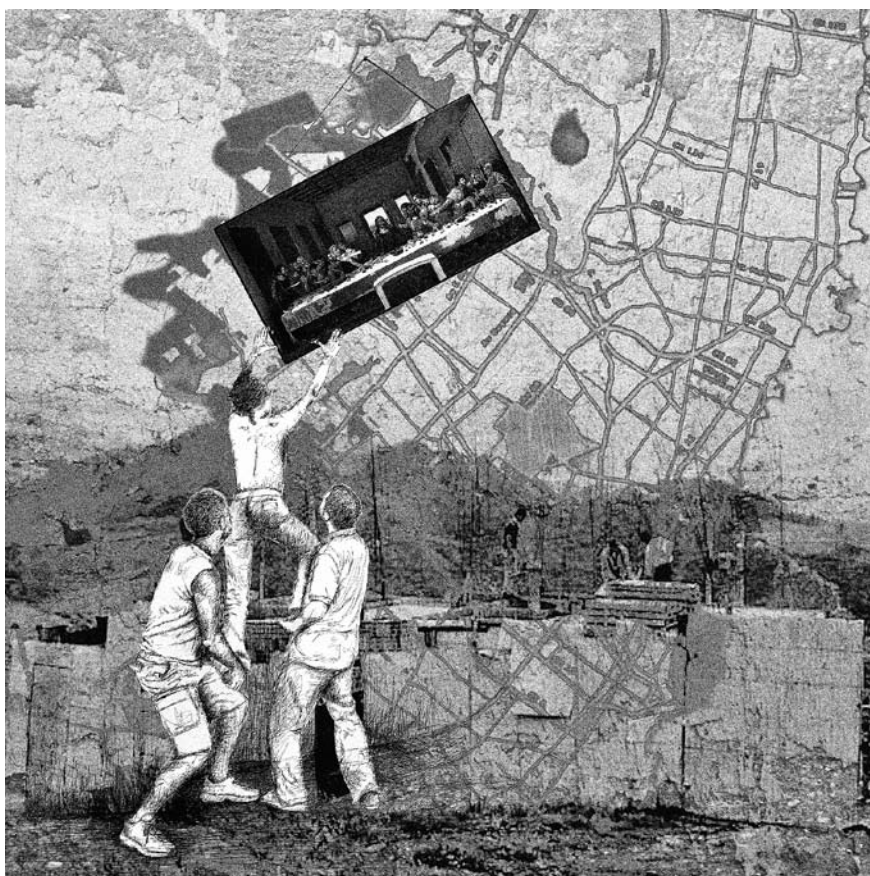
el Distrito con participación de población campesina de 9 localidades y procesos de participación comunitaria que sustentan el programa y que contribuyen en la construcción de la política⁴.

El programa también tiene sus detractores, quienes afirman que existe una política meramente asistencialista que no logra habilitar a la ciudadanía para superar la situación de exclusión social. Los sectores políticos contrarios al alcalde Garzón han tenido como caballito de batalla este argumento y han desestimado los resultados del programa. Dada la magnitud del problema que enfrenta la ciudad de Bogotá, no cabe duda de que se requiere una cierta dosis de asistencia a los sectores excluidos; el problema es que la estrategia puede quedarse allí y no estar acompañada de acciones que permitan avanzar en la superación de los problemas estructurales de la exclusión social en la ciudad.

Todavía es muy prematuro calificar dicha política. No obstante, es necesario resaltar que existe latente ese peligro y, como se verá más adelante, el programa no se ha acompañado de una estrategia de intervención ciudadana para alcanzar la inclusión de vastos sectores de la población.

Otro de los peligros inmediatos es la focalización. Varios estudios que se han realizado en América Latina han dado como resultado que la focalización no es conveniente puesto que su efecto es aumentar la injusticia social en términos distributivos. Al focalizar las estrategias en los más pobres se está excluyendo a otros sectores que se considera pueden sol-

4. Información proporcionada por la Veeduría Distrital en el documento (Veeduría Distrital, 2005).



ventar su situación y el efecto que se produce es convertirlos en población excluida. En esa medida, se aumenta la vulnerabilidad social. “(...) última-mente se ha demostrado, quizás con métodos más ‘científicos’, que ‘más’ para los pobres significa ‘menos’ para los pobres. Ello es así porque, como usualmente acontece, el presupuesto social está fijado políticamente, de modo que su nivel puede ser ‘injusto’ en términos distributivos y, por lo tanto, la focalización sería la política para hacer más ‘eficiente’ la injusticia” (Bustelo, 2000:87).

También existe el problema de identificar plenamente a los pobres y su ubicación en el territorio. En Bogotá se han presentado quejas al respecto. El problema de la focalización también radica en lograr llegar con el

programa a los verdaderos pobres. Muchas veces se benefician individuos, familias y sectores que no requieren de este apoyo, quitando la posibilidad de atender a la población realmente necesitada.

Otro riesgo es la sostenibilidad del proceso en términos de los recursos necesarios para garantizar igualdad en los aspectos de alimentación y nutrición de la población, así como el tiempo de la intervención. Si bien se han establecido unas metas y estrategias concretas para el cuatrienio en la mira de asegurar unos mínimos vitales, no se advierte que con el cumplimiento de las mismas se logra ese propósito, pero tampoco existe claridad en términos de las inversiones que debe realizar el Distrito en un horizonte de más largo aliento.

Por otra parte, se evidencian debilidades en la formulación y ejecución del Plan Maestro de Abastecimiento, en cuanto al diseño institucional, las inversiones requeridas, el sistema de abastecimiento de alimentos (producción, transformación y distribución), y la escasa participación ciudadana en la formulación y discusión del Plan de Abastecimiento.

Aunado a los puntos anteriores, el problema del desplazamiento y el conflicto armado que está atravesando el país es un detonante para aumentar, de manera considerable, la población excluida. Cada día llegan a Bogotá individuos y familias desplazadas que entran a integrar la población más vulnerable y que no cuentan con las garantías mínimas para el ejercicio de sus derechos. Obviamente, la atención de esta población no radica exclusivamente en las manos del gobierno distrital sino en el gobierno nacional, el cual debe atenderla con mayor prontitud. Pero, como se ha dicho en innumerables estudios, la ayuda es escasa y muchas veces no llega a esta población por lo que se despliega la responsabilidad en el gobierno distrital y en los mismos desplazados.

Estos problemas y otros requieren mayor atención por parte del Gobierno Distrital en la perspectiva de superarlos. No obstante, el ejercicio del gobierno ha sido coherente con los principios y planteamientos del Programa de Gobierno y del Plan de Desarrollo Distrital. El convencimiento político de encaminar la gestión pública hacia el logro de la inclusión social de sectores poblacionales en una perspectiva de derechos es de por sí valioso. Puede argumentarse, a pesar de las múltiples críticas, que en la ciudad se ha puesto de presente la importancia

de la garantía y el restablecimiento de los derechos, la corresponsabilidad de la ciudadanía y de los agentes económicos y la responsabilidad pública del gobierno en esa materia. Sin embargo, el camino está lleno de obstáculos estructurales que es necesario allanar y superar para lograr los objetivos de mitigar y paliar la creciente exclusión social en la ciudad de Bogotá. Es indispensable y urgente superar la fase de las intenciones y los propósitos y traducirlas en políticas, estrategias, programas y proyectos consistentes que obtengan resultados visibles y contundentes.

La política de participación. Enfoque, alcances y límites

Como se indicó anteriormente, uno de los principios esenciales del Plan de Desarrollo de Bogotá es la participación ciudadana como ingrediente de la gestión pública moderna, humana e incluyente. El realce de la intervención ciudadana lo tradujo el alcalde Garzón en la frase *Participación con decisión* que utilizó durante la campaña y que quedó consignado en el Plan de Desarrollo como *Participación para la decisión*.

El tema de la participación no es nuevo para la ciudad. Desde anteriores administraciones distritales se ha promovido la intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos. De hecho, Bogotá es una de las ciudades que cuenta con un marco normativo que permite a la ciudadanía involucrarse en diferentes ámbitos de la vida pública tanto en el escenario distrital como local. La planeación participativa ha ganado un terreno en materia de intervención de la ciudadanía. Además del marco normativo que la sustenta, se ha establecido un diseño institucional y unos instrumentos que permiten

que diferentes sectores organizados y no organizados de la ciudad cuenten para la formulación de los planes distritales y locales. En estos escenarios se condensa la posibilidad de construir consensos para lograr un desarrollo económico y social que tenga como eje el mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Si bien la participación ha tenido un rol en la gestión pública durante las últimas administraciones distritales, no se le ha concedido el lugar que se merece en la configuración de una gestión pública democrática. Las acciones colectivas no estuvieron en el centro de la formulación de la política pública, aunque se dieron algunos pasos en ese sentido; es el caso, por ejemplo, de la formulación de los lineamientos de política social que convocó a ciertos sectores de la población, durante la administración de Antanas Mockus (2001-2003).

De otra parte, Bogotá cuenta con un tejido social amplio pero bastante débil en su capacidad de incidencia en la gestión pública y, por consiguiente, en la formulación de las políticas públicas. En los últimos años se han multiplicado las formas organizativas de la ciudadanía, con especial énfasis en las organizaciones territoriales y funcionales, producto, entre otras cosas, de la aprobación del *Estatuto Orgánico de la Ciudad*, la creación de diversas instancias de participación ciudadana, la apertura de las administraciones a la voz ciudadana y los crecimientos de los niveles de pobreza y marginalidad.

Aunque no se cuenta con un censo adecuado de las organizaciones sociales, diferentes estudios han identificado más de 4.000 organizaciones que están operando en la ciudad, cuyo trabajo está muy cen-

trado en la satisfacción de intereses particulares y no en la construcción de consensos y pactos colectivos. Adicionalmente, algunas organizaciones son meramente formales y no están desempeñando ninguna actividad de trascendencia en la construcción de una sociedad más democrática y equitativa. Sus modelos de gestión están atravesados por prácticas autoritarias, clientelistas y caudillistas que impiden la configuración de un tejido social fuerte, solidario, de cooperación y protagónico. La existencia del tejido social de la ciudad no se refleja en mayores niveles de participación en la gestión del desarrollo de las comunidades, en el fortalecimiento de las relaciones con el Estado y en la intervención en la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

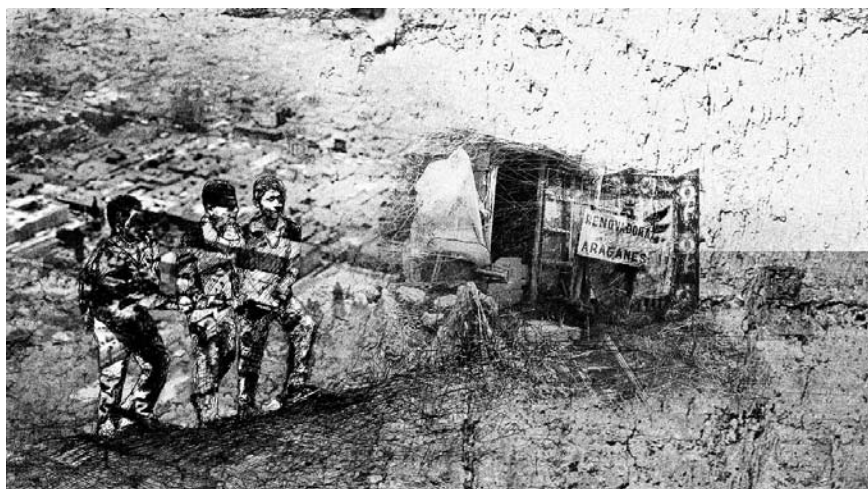
En la actual administración distrital la participación ha adquirido protagonismo en la medida en que se perfila como esencia del modelo de gestión democrática que ha querido implantar el alcalde Garzón. En este punto hay que reconocer un avance con respecto a las anteriores administraciones puesto que la participación no es vista como un instrumento de gestión sino como un principio rector de la construcción de una ciudad más incluyente.

¿Cómo se traduce esta visión de la participación en el Plan de Desarrollo? En primer lugar, se le asigna una posición privilegiada a la participación como principio rector de la gestión; en segundo lugar, aparece también como política en el eje de Reconciliación en la perspectiva de formular una política distrital de participación con intervención ciudadana. Se pretende que el *Sistema Distrital de Participación*, consignado como apuesta en el plan de desarrollo, ar-

ticule el conjunto de mecanismos e instancias, las formas, las acciones y los recursos de participación tanto en el nivel distrital como local. En los otros ejes no está explícita la participación como política, pero sí se plantea como un elemento inherente y necesario para hacer de Bogotá una ciudad más incluyente, más segura, más solidaria y moderna.

Desde el punto de vista del enfoque, en el Plan de Desarrollo se perfila la participación como el mecanismo eficaz para incidir en las decisiones públicas. Participación para la decisión implica otorgarle a la ciudadanía un lugar central en las decisiones relacionadas con los asuntos prioritarios de la gestión. Sin embargo, en el Plan de Desarrollo no se plantea de manera concreta cuál será el ámbito y el alcance de la toma de decisiones.

En relación con el diseño institucional, la administración no ha definido claramente su apuesta participativa. En los primeros meses de gobierno se nombró una asesora para la participación ciudadana, adscrita al despacho del alcalde, pero las diferentes dependencias seguían teniendo responsabilidades frente a la intervención ciudadana y, con mayor realce, la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobierno. Después de algunos meses, el cargo de asesora de participación dejó de existir y se le otorgó a la Dirección de Participación la coordinación y orientación de la formulación de la política de participación. Pero, no ha existido continuidad en el caso de la Dirección de Participación y en año y medio de gobierno han pasado por el cargo tres personas. Actualmente, es claro que la cabeza de la estrategia de participación y la formulación de



la Política Distrital de participación es la Secretaría de Gobierno.

La administración distrital, después de año y medio, cuenta con un documento preliminar denominado “La Construcción de la Ciudadanía Activa. Bases para la política pública de participación en una Bogotá sin indiferencia”. Este documento responde a los requerimientos planteados en el Plan de Desarrollo en la mira de construir una política Distrital de Participación. Es el resultado de una discusión interna, en el seno de la administración distrital, especialmente en el Comité Distrital de Participación. El documento es todavía preliminar. Plantea los antecedentes, el enfoque de la participación, las pautas, escenarios y actores y los lineamientos para la puesta en marcha de la política.

Ligado al tema de enfoque y entroncado con la perspectiva de derechos, la participación se ubica en el marco de los presupuestos de la ciudadanía activa, entendida como la posibilidad de ejercer plenamente los derechos políticos, de compromiso activo y corresponsabilidad ciudadana y de actuar colectivamente frente a los asuntos públicos. Desde ese presu-

puesto, el documento plantea que ésta política combinará el ejercicio de los derechos, especialmente el de la libertad y la construcción del bien común. “La política pública de participación se centrará en la combinación de estas dos visiones, el bien común no aparece de la nada, es necesario construirlo, ya que sólo puede ser el resultado del ejercicio de la libertad por parte de los individuos y de la concertación entre quienes allí convergen. Para alcanzar una ciudadanía activa es necesaria la recuperación de la democracia, la política y el poder como valores centrales de la sociedad” (Alcaldía de Bogotá: 2005).

Hay que reconocer, en primer lugar, la intencionalidad de la administración distrital de otorgarle a la participación ciudadana un sentido más amplio y una posición privilegiada en el ámbito de la gestión pública, traducida y resaltada en el Plan de Desarrollo. En segundo lugar, en el Plan de Desarrollo la participación no logra convertirse en elemento transversal, aunque esa es la intención; sólo aparece de manera significativa en el Eje de Reconciliación, es decir, se reduce a un sector y no se le confiere el protagonismo como

elemento articulador del Plan de Desarrollo.

En tercer lugar, el enfoque no es preciso en cuanto los alcances de la participación para la decisión y cómo se traduce en estrategias y acciones concretas. No se identifica el tipo de decisiones que tomará la ciudadanía, si abarca ámbitos relacionados con la inversión de recursos o temas prioritarios de la gestión pública, o si dichas decisiones serán vinculantes. Aquí se requiere mayor precisión del gobierno local en la definición del alcance de la participación, pues se estaría otorgando atribuciones a la ciudadanía que reposan actualmente en los cuerpos de representación política y también se estaría generando demasiadas expectativas de la ciudadanía que pueden verse truncadas, trayendo como consecuencia problemas en la credibilidad y confianza en el gobierno distrital.

En cuanto al diseño institucional, no existe claridad sobre la articulación de las instancias y mecanismos de participación. Tampoco se ha dado luz verde a la reestructuración administrativa del Distrito en lo pertinente al manejo de la política y de las estrategias en ese campo. No existe certeza sobre cuál es la cabeza visible de la administración en materia de participación y cuál va a ser el papel de las restantes dependencias. Se argumenta que la Dirección de Participación debe estar al frente de la formulación de la política de participación, pero no se avanza más allá, por ejemplo, en la articulación y coordinación de las diferentes entidades del Distrito en la creación y puesta en marcha del Sistema Distrital de Participación, en la coordinación de acciones y en la tarea de seguimiento a la ejecución de la política. Para garantizar la im-

plantación de la participación como *ethos* ciudadano se debe contar con un diseño institucional que ponga en marcha las acciones requeridas para la promoción, creación, fortalecimiento y articulación de las instancias de participación y su rol en la construcción de una sociedad más humana y democrática.

Finalmente, no se advierte un impulso contundente en materia de construcción de ciudadanía activa y de robustecimiento de capital social. Varias acciones se han desarrollado en esa materia pero no responden a una estrategia conjunta y plenamente articulada y sustentada en la mira de involucrar a la ciudadanía en las decisiones públicas. Por lo menos, el documento de Política de Participación no contempla mecanismos concretos para el diseño institucional, la definición de estrategias y de líneas de acción e instrumentos. A su vez, no se tiene cifras concretas sobre los recursos económicos, técnicos, logísticos para apoyar la política de participación ciudadana.

El análisis de estos elementos permite reconocer que existe apertura a la participación y voluntad política de instaurar la intervención ciudadana como elemento central de la gestión pública. Pero, la toma de decisiones al respecto ha sido lenta, poco clara en su enfoque, diseño institucional y estrategias. Hoy en día, podríamos argumentar que la ciudad no cuenta con una política de participación. Se han realizado esfuerzos al respecto pero no existe certidumbre sobre su formulación, ni sobre la estrategia para involucrar a la ciudadanía en su definición, ni sobre los instrumentos normativos, políticos, sociales y financieros que harán posible su puesta en marcha.

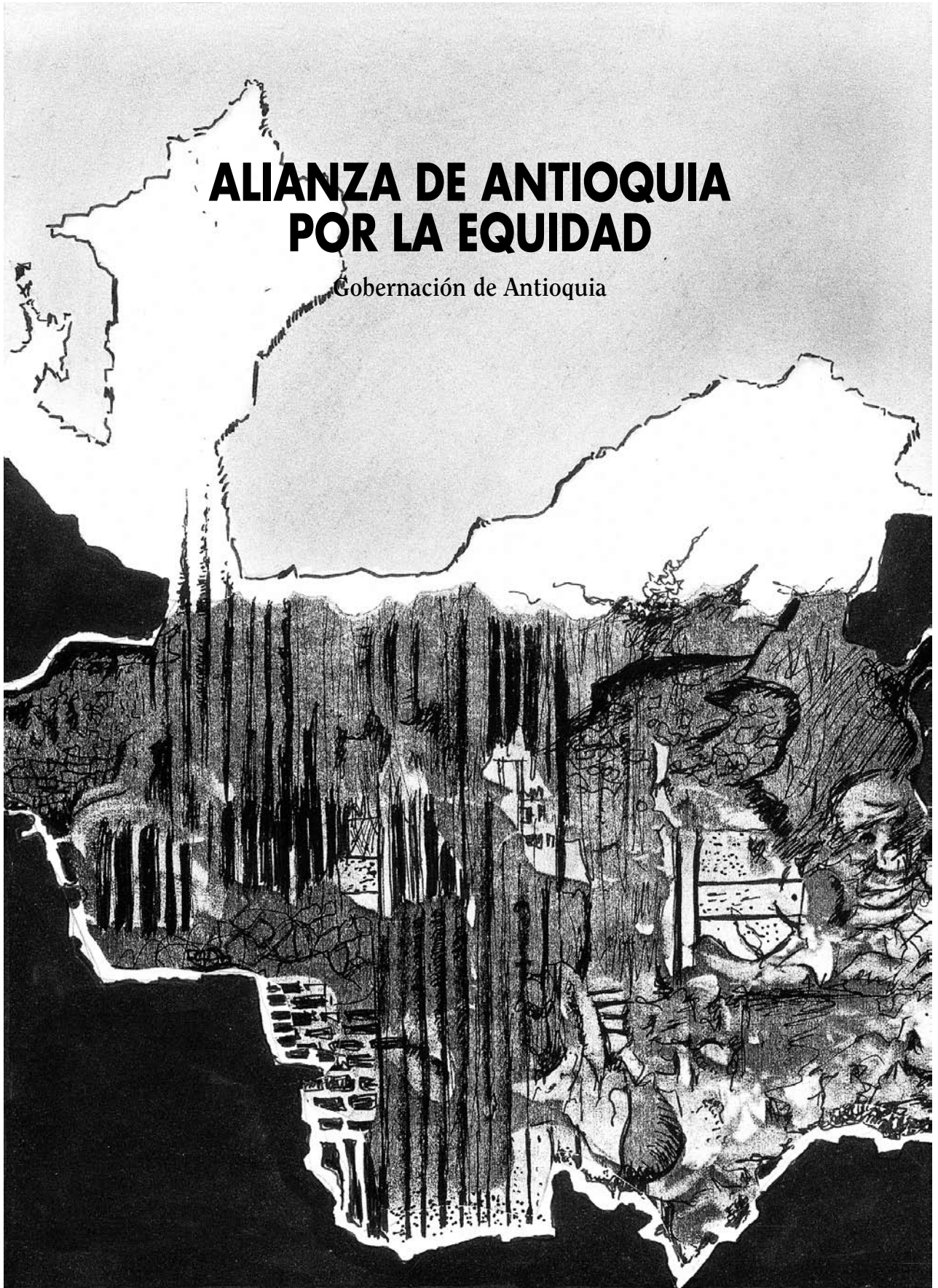
Al gobierno distrital, al burgomaestre y equipo de gobierno le restan dos años y medio para que la ciudad cuente con una política de participación y un sistema distrital de participación en funcionamiento. Pero también que se obtengan resultados y logros en el desafío de menguar la exclusión de sectores poblacionales y en la incorporación de la ciudadanía, de manera activa en la gestión pública. Ya es tiempo de trascender los propósitos y materializarlos en acciones concretas y sostenibles. La ciudad requiere con urgencia que el gobierno distrital asuma el principio de “Participar para la decisión”. Es hora de pasar del dicho al hecho. Bogotá lo merece. ○

Referencias bibliográficas

- Bustelo, E. (2000). De otra manera. Ensayos sobre Política Social y Equidad. Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Contraloría Distrital de Bogotá. (2004). De Bogotá a la Región. Apuntes para un Modelo de Desarrollo Regional. Bogotá.
- Alcaldía de Bogotá. (2005). La Construcción de la Ciudadanía Activa. Bases para la política pública de participación en una Bogotá sin indiferencia. Bogotá: Dirección de Participación Ciudadana, Secretaría de Gobierno, Mimeo, junio.
- Fleury, S. (1990). Política social, exclusión y equidad en América Latina en los años noventa. Buenos Aires.
- Garay, J. (2004). La Inclusión social y la construcción del Estado Social de Derecho. En: Inclusión social y nuevas ciudadanías. Condiciones para la convivencia y seguridad democrática. Bogotá: DABS y Pontificia Universidad Javeriana.
- Molina, H. (2005). 2005-2020 Proyecciones. Estudio de población. Bogotá: Dane.
- Alcaldía de Bogotá. (2004). Plan de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas Bogotá 2004 – 2008. Bogotá sin Indiferencia. Un Compromiso Social contra la pobreza y la exclusión, Bogotá: junio.
- Veeduría Distrital. (2005). Informe de rendición de cuentas - Año 2004. Bogotá.
- Velásquez, F. (2004). Ciudad e inclusión en Bogotá. En: F. Velásquez. (editor). Ciudad e inclusión: Por el derecho a la ciudad. Bogotá: ATI, Foro Nacional por Colombia, Fedevivienda, Corporación Región.

ALIANZA DE ANTIOQUIA POR LA EQUIDAD

Gobernación de Antioquia



Por considerarlo de importancia para el tema de inclusión, retomamos el documento estratégico y metodológico donde se expone la propuesta de la Alianza de Antioquia por la Equidad, impulsada por la Gobernación de Antioquia con la participación de organizaciones sociales.

¿Tenemos una meta común los antioqueños y antioqueñas?

Una meta común es:

- La que todos conocemos.
- Para la cual todos estamos dispuestos a trabajar.
- A la que le conocemos su punto de inicio y su punto de llegada.
- La que medimos
- Una meta común es aquella que transformará una realidad de todos.

Sí, Antioquia tiene una meta común:

“Luchar contra la INEQUIDAD y el BAJO DESARROLLO HUMANO INTEGRAL de la población, para transformar la realidad de los 3 millones de antioqueños y antioqueñas que hoy viven en pobreza y miseria en nuestra Antioquia, y romper así el círculo vicioso que los condena a perpetuar las condiciones de inequidad”.

La equidad social en Antioquia

En febrero de 2005, con acompañamiento del Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y de diferentes líderes empresariales y sociales del departamento, se presentó el Informe Preliminar de Equidad Social en Antioquia. Este informe reveló que en nuestro departamento, según información del Sisbén, para el año 2003, en los niveles 1 y 2, se identificaron alrededor de 3 millones de antioqueños y antioqueñas que viven en condiciones de pobreza; de ellos, alrededor de 1 millón están en situación de miseria. Comparativamente, el 54,4% de la población total es pobre y 19,6% de ésta padece miseria. Fuera del Valle de Aburrá, 4 de cada 5 personas son pobres, es decir, el 80% de la población.

El Informe de Equidad Social en Antioquia es contundente en sus conclusiones. En el contexto nacional, como departamental, estamos ante los retos de generar un círculo virtuoso entre la riqueza de la región y el desarrollo humano de sus habitantes, así como reducir la desigualdad por ingresos que desfavorece a las

mujeres, a los jóvenes y a los trabajadores en condiciones precarias.

Sin embargo, probablemente los mayores esfuerzos haya que hacerlos de cara a la pobreza de nuestra población (gráfico 1), alta en números absolutos en las dos subregiones más pobladas (Oriente con 380 mil pobres y Valle de Aburrá con 1 millón 100 mil) y superior al 75% en las demás subregiones. En un departamento inequitativo las subregiones más pobres son Bajo Cauca, Nordeste y Urabá.

La mayor debilidad social de Antioquia es su alta desigualdad interna. Tenemos los municipios menos pobres del país y algunos de los más pobres, los mejores servicios públicos y una altísima cobertura de agua potable en el Valle de Aburrá con altos déficit en las subregiones. La diferencia en años de escolaridad entre Occidente y Valle de Aburrá es igual a la que existe entre Chocó y Bogotá, que son los extremos nacionales. Menos del 40% de los pobres identificados por el Sisbén están afiliados al régimen subsidiado de salud y este déficit es generalizado en todo el departamento. Las altas

desigualdades internas en Oriente, Norte, Valle de Aburrá y Occidente debieran promover la solidaridad hacia los municipios más rezagados de ellas.

La inequidad entre los centros urbanos y las zonas rurales es proverbial. En Antioquia se puede observar la convergencia entre ruralidad y pobreza. Las diferencias entre las zonas urbanas y las rurales se expresan en agua potable, alcantarillado, electrificación, entre otras. Sin embargo, los éxitos que el departamento ha tenido en frentes como la reducción del homicidio y de la mortalidad infantil por desnutrición, demuestran que acciones integrales, sostenidas y con el concurso de los diversos sectores sociales de la región pueden dar resultados asombrosos en el corto plazo.

La construcción de una meta común de equidad social

La realidad social de Antioquia exige que nos preguntemos por un modelo de desarrollo que conduzca a nuestro departamento al aprovechamiento de sus potencialidades y que genere riqueza y bienestar para toda la sociedad. La Asamblea Constituyente de Antioquia ha elevado este propósito a compromiso social, al establecer los lineamientos para:

“(...) la construcción e implementación de un modelo de desarrollo a escala humana integral, sostenible, sustentable y diverso; con un horizonte de equidad, inclusión, justicia social y de género para la totalidad de la población y sus organizaciones sociales en todo el departamento, que haga posible que las actuales y nuevas generaciones tengan un ambiente de convivencia y paz”.

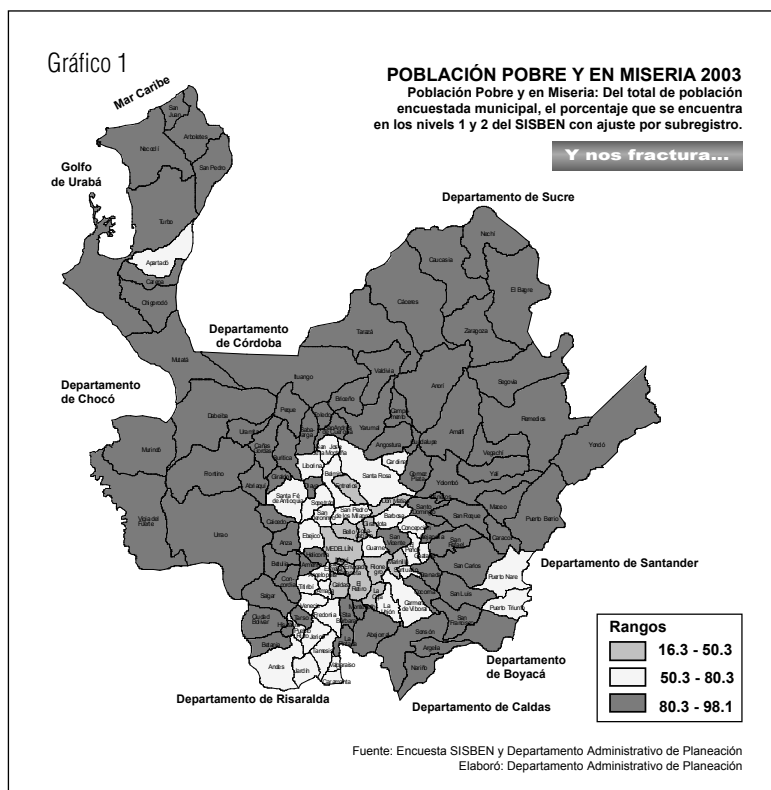
Bajo esta perspectiva, creemos que la lucha por la equidad debe obedecer a la configuración de políticas públicas que busquen un propósito común: La generación de condiciones que permitan el acceso a oportunidades para la población en situación de pobreza y miseria.

Aunque Antioquia ha sido pionera en la creación de instrumentos de actuación para atender los problemas de la sociedad, triangulando esfuerzos de actores sociales, económicos, políticos y académicos, estos han sido insuficientes. Así lo indican las cifras y la realidad. ¿Cuáles podrían ser las razones? Esfuerzos desequilibrados, donde algunos dan mucho, otros menos e incluso algunos restan, como es el caso de la corrupción. Adicionalmente, las acciones son aisladas y desarticuladas, inmersas en un ambiente de desconfianzas mutuas, dispersas y sin focalización, sufrien-

do la discontinuidad de programas y la aplicación de recetas limitadas en torno al crecimiento económico.

De seguir así, la historia nos muestra que los progresos que logremos con la aplicación de los instrumentos existentes, tales como planes de desarrollo, filantropía y organización social, serán limitados. Se hace necesario concentrar los esfuerzos de toda la sociedad para trazar una ruta de acción conjunta, priorizar sus acciones de inversión y comprometer a las diferentes fuerzas que la conforman para garantizar la continuidad en las políticas públicas sociales.

Hablamos de una *Alianza de Antioquia por la equidad*, un instrumento de lucha contra la inequidad y el bajo desarrollo humano integral de la población, identificado como el principal problema de Antioquia en su proceso de desarrollo. La Alianza



se constituye en un mecanismo que permitirá a los antioqueños y antioqueñas en situación de vulnerabilidad social gozar de las condiciones necesarias para el aprovechamiento de las oportunidades económicas, políticas y sociales ofrecidas por nuestro sistema de organización social, y que los hará capaces de proveerse de medios para la generación de riqueza y bienestar. La Alianza de Antioquia por la Equidad se constituye en un mecanismo de política social, que encausará a nuestro departamento en el círculo virtuoso del desarrollo humano integral y que sentará las bases para la construcción de una sociedad equitativa, justa y pujante.

La Alianza de Antioquia por la Equidad se erige como un instrumento innovador de política social, ya que introduce dos elementos que la diferencian de las tradicionales intervenciones públicas en la reducción de la inequidad y pobreza. En primera instancia, la Alianza se constituye en una iniciativa público-privada para el diseño, implementación y administración de instrumentos de política social. Y en segundo lugar, la Alianza busca generar un cambio de actitud social hacia la inequidad y la pobreza. Así como para la sociedad el homicidio es un acto jurídicamente castigable y socialmente reprobable, la pobreza y la inequidad deben convertirse en situaciones moralmente inaceptables. La construcción y aceptación social de mínimos morales para las situaciones de inequidad y pobreza sería el mayor logro de la Alianza.

La filosofía de la Alianza de Antioquia por la Equidad

La definición más general de equidad se refiere a “*Tratar a los igua-*

les como iguales y a los desiguales como desiguales”. Implica reconocer la desigualdad para acceder a oportunidades en términos de la provisión de condiciones y desarrollo de competencias entre los miembros de una sociedad. Por condiciones y competencias entendemos aquellos elementos mínimos que una persona necesita para potenciarse como ser humano, tales como alimentación, agua potable, salud, educación. Por oportunidades entendemos aquellos elementos necesarios para que la persona pueda insertarse en la sociedad y aprovechar las garantías del ordenamiento constitucional y las ventajas del sistema económico, que le permitan a su vez potenciar su desarrollo individual y colectivo, tales como vías de acceso, información, trabajo, entre otros.

Entendemos el desarrollo como “un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos” y que exige la eliminación de las principales fuentes de privación de las mismas: la pobreza y miseria, la escasez de oportunidades económicas, las privaciones sistemáticas, la ausencia de los servicios públicos, la intolerancia. La pobreza y la miseria privan a los individuos de las condiciones suficientes para acceder a las oportunidades que pueda brindar la sociedad; hecho que la perpetúa y la reproduce de generación en generación.

Si continúa perpetuándose la pobreza y la miseria en 3 millones de antioqueños y antioqueñas, en términos de acceso a elementos como agua potable, alcantarillado, alimentación, salud, educación y vivienda, continuaremos en presencia de una sociedad inequitativa, ya que no ofrece igualdad de condiciones y oportunidades a todos sus ciudadanos ha-

ciéndolos incapaces de proveerse de medios para la generación de riqueza y bienestar. Por lo tanto, la búsqueda de soluciones a esta problemática se constituye en parte sustancial del ejercicio del desarrollo.

La Alianza de Antioquia por la Equidad considera que la pobreza y la miseria deben concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos. Este principio orienta a que las actuaciones deberán encaminarse a construir las condiciones necesarias para que las personas en situación de pobreza y miseria puedan aprovechar las oportunidades de una economía de mercado. Es decir, la Alianza debe apuntar al establecimiento y cumplimiento de metas concretas en torno a inversiones en seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación, infraestructura y trabajo. De esta forma pasaremos de la retórica discursiva a la ejecución de acciones reales para atacar la inequidad y la pobreza.

El problema cultural de la inequidad en Antioquia

Hasta principios de este año, la mayoría de antioqueños y antioqueñas intuían que su sociedad era inequitativa y pobre. Para aquellos que no se ubicaban en una situación de pobreza o miseria, ésta no era una preocupación, siempre y cuando no cayeran en alguno de estos estados. Pero la publicación del Informe Preliminar de Equidad Social en Antioquia nos reveló una situación alarmante, no sólo para nosotros como pobladores de Antioquia sino para cualquier sociedad que la enfrentara.

Más de la mitad de la población de Antioquia es pobre. Alrededor de un millón de antioqueños y antioqueñas

viven en situación de miseria. Y aún más preocupante, 80% de la población por fuera del Valle de Aburrá está en condiciones de pobreza o miseria. La pregunta que surge, ¿Es para la sociedad antioqueña esta situación moralmente aceptable? No puede serlo, especialmente si la situación de inequidad y pobreza se manifiesta en muertes por desnutrición infantil y enfermedades endémicas, baja cobertura educativa y pocos años de escolaridad de la población, aumento en los niveles de inseguridad y violencia, atraso productivo en el campo y la ciudad. Todos estos son fenómenos potencialmente prevenibles por la sociedad.

Algunos argumentan que ha sido la desidia de las instituciones públicas la que ha generado este tipo de situación; la corrupción por acción u omisión se considera el principal reproductor de la pobreza en los países en desarrollo. Sin embargo, la responsabilidad de la corrupción es también de carácter social, producto de la indiferencia y apatía de los ciudadanos por todo lo relacionado con lo público, que impacta, de una u otra manera, la situación de cada uno de ellos.

De otra parte, no todo es responsabilidad del Estado. Las personas que no pagan impuestos y no cumplen con sus obligaciones de seguridad social son tan responsables de la inequidad y la pobreza como cualquier funcionario que desvía fondos públicos para su bienestar particular. Estas personas que evaden sus responsabilidades con la sociedad están privando a los niños y a nuestras generaciones futuras, de agua potable, educación, salud, vías de comunicación, entre otros elementos necesarios para el desarrollo integral de los ciudadanos.

En otras palabras, sus actuaciones como ciudadanos son moralmente reprobables.

Aunque se considera que las responsabilidades individuales en la lucha contra la inequidad y la pobreza son importantes, estamos convencidos de que la reprobación moral por parte de la sociedad, como un todo, es el principio para garantizar el trabajo colectivo en el diseño de mecanismos efectivos que las enfrenten. Es así como el primer paso en una estrategia contra la inequidad y la pobreza es establecer el derecho moral a vivir en una sociedad libre de pobreza y que sea equitativa.

Nuestra tarea inmediata es, por lo tanto, la aceptación social de este derecho moral: Debemos sensibilizarnos sobre lo reprochable que es vivir en una sociedad que permite que más de la mitad de su población sufra de inequidad y pobreza. Si logramos este propósito, estaremos en el camino correcto para encaminar las actitudes individuales y grupales en un trabajo conjunto de construcción de soluciones integrales, tal como lo propone la Alianza de Antioquia por la Equidad.

La acción conjunta de lo público y privado

Un ciudadano con acceso a alimentación, servicios públicos, salud, educación y medios de comunicación pasa de ser un activo potencialmente productivo a uno realmente productivo para la sociedad. Una población más productiva permite a las pequeñas, medianas y grandes industrias incrementar su competitividad y productividad y, por lo tanto, sus utilidades. Mayores utilidades significan mayores ingresos tributarios para el Estado, permitiendo incrementar los

niveles de inversión para su población en general. Es decir, atacar la inequidad y la pobreza se convierte en una inversión para la sociedad y no debe interpretarse como un mero gasto individual o colectivo.

Somos conscientes de que el accionar de lo público, por sí solo, no será suficiente para superar la situación de subdesarrollo en que se encuentra nuestra región, manifiesta en sus altos niveles de inequidad y pobreza. El empresariado es consciente que su aporte al proceso de desarrollo debe ser la generación de empleo. No obstante, este compromiso puede ir aún más lejos si logramos que la acción social del empresariado se oriente hacia unas metas específicas y sobre las cuales los gobiernos departamental y locales y las organizaciones sociales deberán volcar igualmente su accionar. Por esta razón, debemos construir una alianza con el empresariado y las organizaciones sociales para crear la sinergia necesaria en la generación de riqueza y bienestar para Antioquia y nuestro país.

La construcción de la Alianza de Antioquia por la Equidad requiere igualmente compromisos por parte de los gobiernos, en relación al papel del Estado en el proceso de desarrollo. Es generalmente aceptado que el buen gobierno es una condición necesaria para superar la pobreza. Interpretamos buen gobierno como responsabilidad en lo fiscal, eficiencia en el manejo de los recursos públicos y transparencia y honestidad en su gestión. En estas tres áreas los gobiernos departamental y municipales deben mostrar resultados al empresariado y al resto de sociedad y debe ser su principal aporte en la construcción de esta Alianza de Antioquia por la Equidad.

La alianza de Antioquia por la Equidad como un instrumento de desarrollo

El papel de la Alianza de Antioquia por la Equidad, como un instrumento práctico para superar la inequidad y la pobreza de nuestra sociedad, no puede ser sobredimensionado. La Alianza no reemplaza a otros instrumentos de desarrollo como los planes de desarrollo departamental y municipales, ni la acción de instituciones de fomento al desarrollo como Empresas Públicas de Medellín o el Instituto para el Desarrollo de Antioquia. Tampoco la Alianza puede confundirse con la iniciativa de constitución de una Agencia de Desarrollo Regional, la cual tiene como objetivo operacionalizar lo acordado en el Plan Estratégico de Antioquia, Planea. La Alianza es el complemento a la acción de estas instituciones, un instrumento de política social especializado para atacar la inequidad y la pobreza en Antioquia de manera focalizada.

En otras palabras, nuestro departamento está apostándole al desarrollo económico y social desde lo local; está ejerciendo responsablemente el proceso de descentralización. Tendremos en el mediano plazo en funcionamiento los tres instrumentos de fomento al desarrollo por excelencia: Un banco de desarrollo para la financiación de proyectos, una agencia de desarrollo para la articulación de grandes proyectos y apoyo a pequeños emprendimientos y un instrumento de focalización de política social. El propósito de alcanzar el desarrollo dependerá de la buena gestión pública y privada de estas instituciones, de nuestro compromiso social para que ellas logren sus propósitos y de nuestro trabajo arduo

para alcanzar resultados concretos y tangibles para nuestra sociedad.

La Alianza de Antioquia por la Equidad

La ALIANZA DE ANTIOQUIA POR LA EQUIDAD es una iniciativa pública privada que deberá trazar estrategias al 2015 para el logro de metas definidas y focalización de la inversión que apunten a resolver el macroproblema de Antioquia: La inequidad y el bajo desarrollo humano integral de la población.

Su acción está definida por los siguientes propósitos:

- Definir metas colectivas, de carácter societal, para atacar el macroproblema de Antioquia.
- Crear instrumentos de inversión social a partir de iniciativas público-privadas direccionadas al cumplimiento de las metas definidas por la Alianza.
- Desarrollar un sistema de medición y monitoreo al macroproblema del departamento.
- Garantizar la elaboración y desarrollo de una ruta pedagógica y comunicacional en los temas de énfasis propuestos por la Alianza.

El objetivo fundamental es desarrollar un instrumento de intervención y focalización de la política social, con una proyección a 10 años (2005-2015), que garantice la inversión sostenida en los temas de mayor impacto en la pobreza e inequidad de manera continuada.

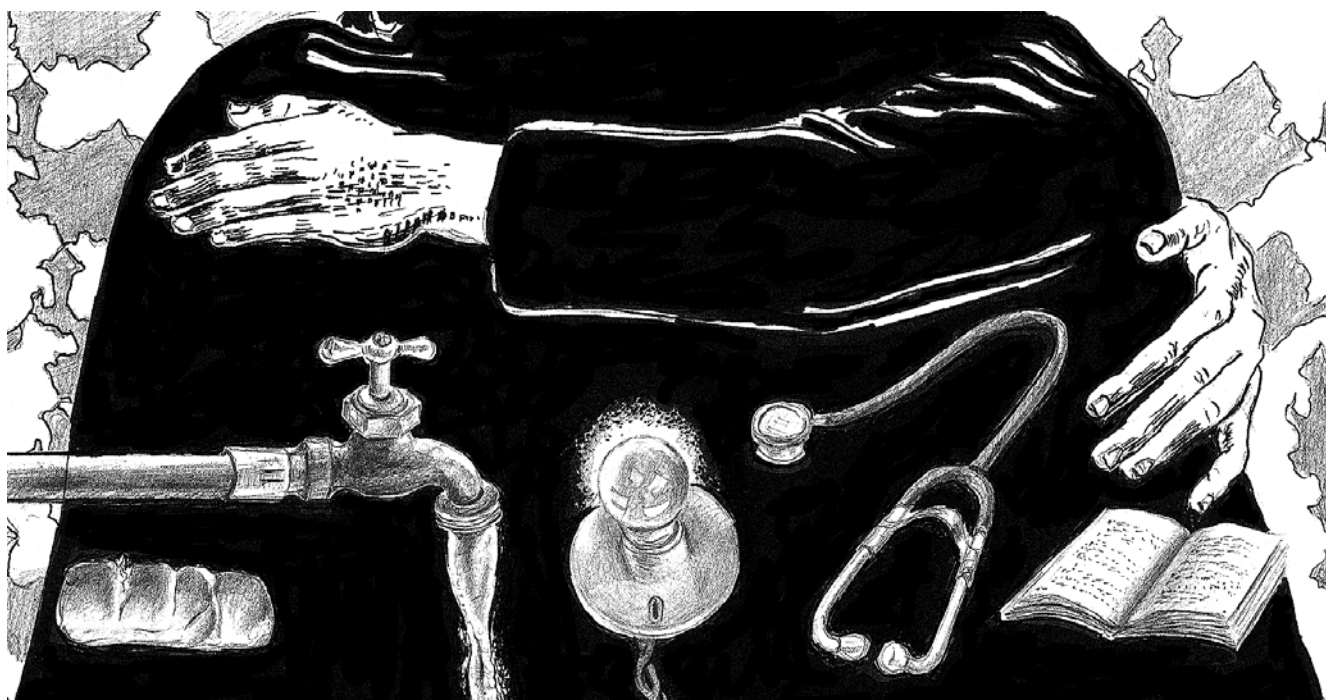
Ruta crítica

La Alianza de Antioquia por la Equidad se desarrollará en dos etapas. En una primera etapa debemos comprometer a toda la sociedad

en el cumplimiento de unas metas realistas para el año 2015, sobre las variables que se consideran determinantes en la lucha contra la inequidad y la pobreza, tales como: Seguridad alimentaria y nutricional, salud, educación, infraestructura y trabajo. La intervención pública y privada sobre estas variables busca crear las condiciones con las cuales debe contar cualquier poblador del territorio antioqueño para aprovechar las oportunidades que ofrece el ordenamiento constitucional y el sistema económico, que le permitan, a su vez, potencializar su desarrollo individual y colectivo.

Paralelamente, es necesario trabajar en una ruta pedagógica y comunicacional que sensibilice a la población sobre la terrible situación de inequidad y pobreza en que vive más de la mitad de los antioqueños y antioqueñas. Así mismo, debemos lograr la concreción de una serie de acuerdos institucionales, de tipo político y económico, que permitan dar sostenibilidad en el mediano y largo plazo a una estrategia de esta naturaleza. Igualmente, es necesario establecer una agenda de trabajo conjunta con la Misión para el Diseño de una Estrategia de Reducción de la Pobreza y la Desigualdad del Gobierno Nacional. Esta articulación será decisiva en el diseño de políticas sociales efectivas desde lo nacional y potenciará nuestras acciones en lo regional.

En una segunda etapa, debemos diseñar e implementar los instrumentos técnicos e institucionales de intervención de las variables señaladas, que permitan redireccionar recursos y focalizar inversiones públicas y privadas hacia aquellas poblaciones en condiciones de pobreza y miseria. Este esfuerzo requerirá la creación



de un sistema de monitoreo y evaluación, que sirva para generar un proceso de mejoramiento continuo y la constitución de un mecanismo de rendición de cuentas a la población. Igualmente, deberá definirse el tipo de instrumento institucional de intervención social más adecuado para nuestra realidad económica, política y social. Por esta razón, se ha buscado el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo, con una larga trayectoria en el diseño e implementación de instrumentos de política social en América Latina.

Metodología de la 1ª etapa de la Alianza de Antioquia por la Equidad

La Alianza de Antioquia por la Equidad, en su primera etapa de configuración, es un proceso deliberatorio para la toma de decisiones, en el que participan actores públicos y privados con tres características: Conocedores, inversionistas y/o tomadores

de decisiones de los temas definidos, para desarrollar metas y proponer instrumentos de intervención que permitan reducir la inequidad y el bajo desarrollo humano integral que sufre la población antioqueña. El producto final de este proceso es la definición de una estrategia, la cual deberá contener como mínimo:

- Descripción del problema.
- Construcción del propósito.
- Identificación de componentes y actividades.
- Concertación criterios focalización.
- Definición de modalidades de intervención.

Los insumos para su concreción son los compromisos adoptados al interior de la Asamblea Constituyente de Antioquia, los documentos elaborados por el Plan Estratégico de Antioquia, las cifras oficiales de las administraciones públicas y los estudios publicados por centros de

investigación de amplia trayectoria y reconocimiento.

Para lograr la concreción de una iniciativa de esta envergadura, se ha establecido un *Consejo Asesor*, encargado del direccionamiento estratégico de la Alianza de Antioquia por la Equidad, el cual está conformado por dirigentes de los sectores público, empresarial, y social. El Consejo Asesor tiene como órgano de consulta un *Comité Técnico*, que brinda los insumos técnicos necesarios para la discusión del documento final de la Alianza (producción de los documentos técnicos sobre las variables a intervenir y esquema institucional). El Comité Técnico estará conformado por expertos de reconocida trayectoria de las dos universidades con acreditación de alta calidad de Antioquia, el Observatorio de Equidad y Participación Social, Planea y representantes de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín

Operacionalmente, se ha definido que la metodología de deliberación se realice por *Mesas Temáticas*, que aborden las siguientes áreas:

Mesas Temáticas	Temas
Protección Social	Salud Seguridad Alimentaria y Nutricional
Infraestructura	Agua Potable Accesibilidad Otros servicios públicos
Educación	Primaria Media Superior
Trabajo	Generación de Ingresos Formación para el trabajo
Mesas Transversales	Temas
Ruta comunicacional y pedagógica	Sensibilización Rendición de cuentas Veedurías ciudadanas
Institucional	Responsabilidad social empresarial. Buen Gobierno.

Cada mesa deliberará en sesiones independientes, con acompañamiento metodológico de expertos en manejo de grupos. Las mesas estarán integradas por tomadores de decisión, expertos e inversionistas pertenecientes al sector privado (empresarial, social y civil) y representantes de la Gobernación de Antioquia y la Alcaldía de Medellín. Se asignará a cada mesa un coordinador técnico, elegido por el Comité Técnico, y un coordinador gestor, elegido por el Consejo Asesor.

El coordinador técnico estará encargado de presentar un documento técnico para cada mesa temática, previamente revisado por el Comité Técnico y el Consejo Asesor, que compile los diferentes estudios realizados a la fecha, el estado de la variable, el desarrollo internacional sobre ella y una aproximación en costos para

revertir la situación presentada. Los participantes de la mesa realizarán sus anotaciones sobre el documento presentado y decidirán si están

de acuerdo con la situación esbozada. El coordinador técnico tendrá voz pero no voto en las decisiones que se tomen.

El coordinador gestor será un representante del sector privado (empresarial, académico y social), quien a partir de la discusión del documento técnico, deberá dirigir la discusión sobre una propuesta de priorización de inversiones con respecto a posibles

instrumentos de intervención para atacar la problemática respectiva. Después de llegar a acuerdos sobre la situación de la variable, la priorización de la intervención y los posibles costos de la intervención, la mesa deberá proponer unas metas a alcanzar en el 2015, que se presentarán posteriormente al Consejo Asesor.

A partir de los acuerdos logrados en las mesas, se citará al Consejo Asesor a una sesión de determinación de metas a alcanzar y montos de inversión, según las priorizaciones y acuerdos establecidas. En esta sesión se tomará una decisión final sobre la propuesta final de la Alianza de Antioquia por la Equidad, la cual será presentada a los ciudadanos, a empresas y a organizaciones sociales que estén dispuestas a unirse a la Alianza y a los Gobiernos departamental y municipal.

Implementación de las mesas de acuerdos y firma de la alianza

Se configurará una Secretaría Técnica, coordinada por la Gobernación de Antioquia, que se encargará del desarrollo metodológico y logístico del proceso.

Acompañamiento técnico

Con el fin de balancear las decisiones pragmáticas con las realidades técnicas, se solicitará apoyo técnico y acompañamiento al Banco Interamericano de Desarrollo. Se gestionará un acuerdo de cooperación técnica en las siguientes áreas:

- Apoyo financiero para inversiones determinadas por la Alianza, si es necesario.
- Acompañamiento en el diseño de instrumentos institucionales que garanticen la sostenibilidad de la Alianza.
- Asistencia técnica en el diseño e implementación de un sistema de monitoreo y evaluación de las acciones de la Alianza.

Estrategia de comunicaciones

Como parte del proceso de la Alianza de Antioquia por la Equidad, se establecerán mecanismos de diverso tipo para mantener informada a la comunidad sobre su desarrollo, a través de los medios de comunicación, así como de estrategias virtuales y directas que permitan que los antioqueños y antioqueñas retroalimenten el proceso. Sin embargo, el mayor reto de la Alianza en términos de comunicaciones, es establecer una ruta pedagógica que permita posicionar la Equidad en el imaginario y en la cultura de la región.

POBREZA Y DESIGUALDAD EN MEDELLÍN

Entrevista a Federico Restrepo
Secretario de Planeación, Alcaldía de Medellín



“La responsabilidad social del administrador es mirar de qué manera la inversión sea cada vez menos asistencialismo y esté más centrada hacia una inversión productiva desde el propio desarrollo. Lo que esta administración se propone es tener la presencia del Estado con todos sus componentes de inversión social y desarrollo; es una decisión política priorizar territorialmente la inversión en las zonas que presentan los menores índices de desarrollo humano y de calidad de vida”. Afirma Federico Restrepo, Secretario de Planeación de la Alcaldía de Medellín, en entrevista para Desde la Región.

Desde la Región: Queremos hablar con usted sobre la pobreza y la inequidad en Medellín en particular. ¿Qué produce la inequidad y la pobreza? ¿Cuáles son las causas, y de alguna manera del por qué tenemos niveles tan altos de pobreza y de desigualdad? También nos gustaría conocer qué se propuso y qué está haciendo la administración para enfrentar ese problema.

Federico Restrepo: Sí miramos la encuesta de calidad de vida, se encuentra un elemento que puede explicar en parte el tema de los altos índices de pobreza que se encuentran en la ciudad, el problema es más alto que en otras ciudades del país, comparativamente podrían ser referentes y equivalentes, por ejemplo, Bogotá y Cali.

Históricamente Medellín siempre ha presentado una brecha, en el sentido de tener un mayor índice de pobreza; y es una brecha que ha permanecido como constante en el tiempo: Sube

Bogotá y en la misma proporción sube Medellín y baja Bogotá y en la misma proporción baja Medellín.

Puede que haya elementos que lo expliquen desde el punto de vista metodológico, y habrá que entrar a desagregar un poco más, no para justificar el comportamiento sino para entenderlo, por ejemplo, que a un ciudadano de Medellín le cuesta más la bandeja paisa de lo que lo que le cuesta a un habitante de Bogotá un ajiaco. ¿Por qué? ¿Cuáles son esos complementos y por qué? Ahí hay algunos indicadores que a mi modo de ver son un poco a priori; a priori en el sentido de que se presupone que el costo de acceder a una canasta en términos de transporte, de servicios públicos y de otras cosas, es más alto del que puede ocurrir en Bogotá. Eso para entender en términos relativos el fenómeno, sin desconocer que el fenómeno está.

Para explicarlo en términos absolutos, que también es un componente

de explicación bastante alto, es que se observa una alta concentración del ingreso en aquellas zonas de la ciudad, particularmente en las comunas 11 y 14 que son Laureles y El Poblado, y una distribución muy poco gradual de ese ingreso en el resto de las comunas de la ciudad. Eso implica que hay una muy mala distribución de ese ingreso en términos geográficos y, por supuesto, se nota en indicadores como bajo índice de desarrollo humano, especialmente, en las comunas donde hay esa brecha de inequidad en muchos aspectos, pero que se manifiesta claramente en cosas como la calidad de la educación. Los colegios de más baja calidad de educación son públicos y están en las zonas de más bajo nivel de desarrollo.

Las enfermedades gastrointestinales se presentan en las zonas donde el acceso a los servicios públicos, particularmente, el agua potable es muy precaria, no es que no llegue, pero

llega en distinta forma, en las comunas altas de los barrios marginales, zonas de alto riesgo no recuperable y de invasión, el agua llega en cubetas; el habitante va a la pileta y se abastece de agua para la cocina, pero no agua para el aseo básico, en pisos y otras cosas y no es lo mismo que usted tenga un acceso directo en un grifo al interior de su casa para satisfacer no sólo sus necesidades de alimentación sino de limpieza y de aseo básico y esto se manifiesta digamos también en ese tipo de indicadores.

¿Qué es lo que esta administración ha propuesto que puede hacerse y que tiene una incidencia en la evaluación de resultados? Primero: Presencia del Estado con todos sus componentes de inversión social y desarrollo en las zonas precisamente que presentan los menores índices de desarrollo humano y de calidad de vida; es una decisión política priorizar territorialmente la inversión sobre esa base.

Si tratáramos de explicar el por qué la situación en el pasado más que corregirla se ha venido agrandando es porque los criterios de utilización de la inversión y de presencia del Estado obedecían más a otro tipo de criterios; cito uno que puede ser, válido y que además, puede generar círculos viciosos, ¿en qué sentido? en el sentido de que si se prioriza la inversión en aquellos sitios donde el gobernante obtuvo su mayor caudal electoral y solamente con ese criterio, pues observamos que históricamente las comunas y regiones de la ciudad, sobre todo, que corresponden a estratos 1 y 2 de la población, es población que nunca han votado, por muchas razones y ese es un elemento de falta de inclusión. Históricamente también se maneja a los sectores más desprotegidos con una política de

priorización de la inversión en ese aspecto, porque siempre va a estar enfocada a aquellos estratos con más potencial de votación. Y no es cualquier monto ni cualquier cuantía, en cuanto a ese criterio, ¿por qué? porque normalmente las tasas de abstención electoral son muy altas. Hay un sector de la población que bajo ese punto de vista es potencialmente excluido de la presencia o de la inversión social del Estado en un momento determinado.

No es que o no haya habido o no haya inversión social del Estado, pero en términos de la calidad de equipamientos sociales es mala. No es lo mismo la infraestructura de un colegio público ubicado en la comuna 11 que en la comuna 1; lo que ha hecho eso es que la brecha se ha ido ampliando cada vez más con todos esos hechos.

¿Qué estamos haciendo nosotros? Rompiendo ese círculo, no priorizamos territorialmente la inversión

sobre la base de un mapa electoral, lo hacemos sobre la base de un mapa de desarrollo social y de calidad de vida, pero fundamentalmente, de desarrollo social y empezamos a dar resultados, empezamos a ver que hay unos indicadores que son más altos que lo que habían sido. Estamos verificando, y creo que la base de comparación puede ser establecida sobre la encuesta del 2004 y no a una anterior del 2001; la encuesta del 2004, muestra unos indicadores altos, pero igual me puede estar mostrando unos comportamientos del índice de desarrollo y el índice de calidad de vida; todas las comunas mostraron un incremento en el índice de calidad de vida, unas más que otras por razones evidentes, hay situaciones exógenas también que han incidido en eso.

Medellín, por sus condiciones de calidad de vida frente a otras zonas del departamento, o del país, que presentan indicadores aún más

Desigualdad en América Latina

(*)	País	10% más rico respecto 10% más pobre	Coefficiente de Gini
7.	Guatemala	55.1	59.9
8.	Brasil	68.0	59.3
9.	Paraguay	73.4	57.8
11.	Colombia	57.8	57.6
12.	Chile	40.6	57.1
14.	Panamá	62.3	56.4
15.	Honduras	49.1	55.0
16.	México	45.0	54.6
17.	El Salvador	47.4	53.2
19.	Argentina	39.1	52.2

(*) Posición en el mundo.

Fuente: Naciones Unidas – IDH.



preocupantes, le genera esperanza a una población que estando en unas condiciones de pobreza en cualquiera de las otras regiones del departamento, ven la posibilidad —no necesariamente para ellos como cabezas de familia, padre o madre, sino para sus hijos— de más esperanza de que esos hijos se desarrollen en una ciudad como Medellín, que en la zona donde están; entonces, emigran por esas razones o porque han sido expulsados por el conflicto armado y cuando son expulsados por el conflicto armado van a la ciudad que les pueda prestar o asistir sus demandas de una manera, digamos, marginal; eso en última instancia lo que hace es incrementar aún más esa brecha, porque los recursos que están destinados para asistirlos, no necesariamente apuntan a que esos

recursos puedan generar desarrollo humano, simplemente se sostienen en su status quo.

Y ya que están allí, por supuesto, la responsabilidad social del administrador es ver de qué manera esa inversión es cada vez menos asistencialista y es más focalizada hacia una inversión productiva desde el propio desarrollo.

¿Qué implica eso? ¿Qué tiene que hacer Medellín para contener esos flujos migratorios de una manera adecuada y equitativa? No es reprimiéndola, además no tiene ni existen las herramientas constitucionales para hacerlo; entre países sí, por ejemplo, los muros infames que separan las fronteras entre países como el que están construyendo en

el sur de Estados Unidos en toda la frontera con México, o lo que está haciendo Israel con los palestinos, es crear barreras físicas y hay otras que son las famosas visas. Pero en última instancia el fenómeno se da, guardando las proporciones, en la misma dimensión entre regiones, entre ciudades, entre países.

Medellín y su entorno

¿Cuál es el instrumento que tiene una ciudad como Medellín para hacerlo o cualquier ciudad atractiva de población como Bogotá o Cali? Es mirar a la región, ver cómo contribuye desde esa ciudad a disminuir también la brecha de desarrollo humano que existe tan grande y tan inmensa particularmente en el departamento de Antioquia.

Eso que ocurre hoy en Medellín a nivel de comunas, existe entre Medellín y el resto de las regiones del departamento; pero hay nuevas políticas públicas en este sentido; una que se acaba de tomar que es absolutamente trascendental en esa dirección, es partir de la eliminación de la brecha tarifaria en los servicios públicos que es uno de los elementos importantes. Por ejemplo, para un carpintero de El Retiro que consume energía de Eade, no le es fácil competir con un carpintero, en circunstancias similares, que tiene su carpintería en Santo Domingo Savio, ¿por qué?, porque al de Santo Domingo Savio le vale mucho menos producir un mueble que al carpintero de El Retiro; entonces el carpintero de El Retiro que tiene su carpintería como su única posibilidad, piensa más bien instalarse en Santo Domingo Savio en donde la energía vale menos.

Ese tema de la eliminación de la brecha tarifaria tiene una implicación sustancial y una función de desarrollo, no sólo para prevenir el desplazamiento de poblaciones que tienen algún tipo de actividad en la región, sino posibilitar el desarrollo y la inversión de ciertas actividades empresariales en otras zonas que no sean justamente aquellas que presentan los menores costos de producción; entonces, ese elemento diferencial que existía va a desaparecer, al menos en ese aspecto y se van a empezar a generar otras cosas. Esa es una forma de cómo Medellín con sus Empresas Públicas contribuye, y no sólo con sus Empresas Públicas, sino también a través de la corrección tarifaria que indica posiblemente un incremento pequeño en tarifas, pero baja completamente la brecha, creemos que eso en el mediano y largo plazo va a tener un impacto importante.

El problema es que si una situación similar no se desarrolla en el resto del país, en lo que se va a convertir en el mediano plazo es en un departamento atractivo de población de otros departamentos, hasta que se logre un equilibrio. ¿Qué quiere decir eso? Que hay que empezar y hay que dirigir políticas del orden local, regional y nacional, para ver cómo se van generando esos equilibrios.

No creemos que la pobreza se resuelva con políticas de asistencialismo, de eso estamos absolutamente convencidos, creemos que puede haber una proporción de inversión en desarrollo humano en todas las dimensiones que ello implica; es mucho más eficaz que hacerlo en asistir la población que no recibe el beneficio de la inversión. Esa población que se desplaza —en un estudio que es-

Clasificación países latinoamericanos según nivel de desarrollo humano

Países con alto desarrollo humano	
1.	Noruega
10.	Estados Unidos
21.	España
34.	Argentina
37.	Chile
46.	Uruguay
47.	Costa Rica
52.	Cuba
53.	México
Países con desarrollo humano medio	
63.	Brasil
69.	Colombia
75.	Venezuela
79.	Perú
82.	Ecuador
88.	Paraguay
95.	República Dominicana
104.	El Salvador
112.	Nicaragua
113.	Bolivia
116.	Honduras
117.	Guatemala
Países con desarrollo humano bajo	
153.	Haití
177.	Níger (cerrando la clasificación)

Fuente: ONU



tamos terminando creemos que la proporción va en que por 1 peso de inversión, son 2.5 pesos que se dejan de gastar en asistir a la población que se desplaza—, hay una clara relación de beneficio económico y social, y no político, en establecer políticas de esa naturaleza. Esto, por supuesto, tiene un beneficio político gigantesco, pero fundamentalmente, económica y socialmente tiene un claro beneficio demostrable en cualquier parte.

DR: En la situación de Medellín y en Colombia se juntan los dos fenómenos: Altos índices de pobreza y niveles muy altos y problemáticos de desigualdad en términos de distribución del ingreso. ¿Hasta dónde es posible que además de la acción Estado de priorizar en estas zonas donde hay más pobreza y el desarrollo humano

es más bajo haya otros que aporten, por ejemplo, qué hacer para afectar los privilegios y la concentración del ingreso y de la propiedad que existen en Medellín y en el país.

FR: Hay varios elementos y para hablar en términos matemáticos el tema de la pobreza medida como un indicador, hay que trabajarlo tanto en el numerador como en el denominador de la tasa; el denominador en última instancia es el tamaño de la población y de ahí que una política que incentive la permanencia de la población en sus lugares de origen tiene una presión más baja sobre el crecimiento de la población en ciudades como Medellín o Bogotá que tienen por fuera del crecimiento normal de la población un incremento de población atraída que es supremamente preocupante.

India, por ejemplo, es un país que tiene un altísimo producto interno bruto, pero es uno de los países más pobres del mundo per cápita, en razón de la población que tiene; hoy está empezando a salir de eso porque está incrementando unas tasas muy altas en su economía; lo mismo pasa con China, en donde usted divide el PIB por su población y queda como un país tercermundista siendo un país poderoso económicamente.

El tema hay que atacarlo desde esos dos aspectos, por eso las políticas que estén encaminadas a la represión de la población o por lo menos a una distribución espacial de la misma en términos de las potencialidades económicas de cada región, disminuye ese numerador. Cuando acá se analiza en cada región en particular

desde el punto de vista de lo que es un número tiene su impacto; lo mismo que en el tema del empleo, en la medida en que una administración sea capaz —y eso hace parte también de las políticas—, de retener la población, por ejemplo, entre los 15 y 25 años, en el proceso educativo, está impactando el indicador de desempleo favorablemente, porque esa población de jóvenes está estudiando y recibiendo una formación académica para X o Y profesión. Ese es otro punto que hay que ver para qué y para dónde enfoco, no sólo en el tema impositivo de plusvalías. En la medida en que una administración sea capaz de establecer políticas que retengan esa población en edad escolar en procesos de educación, eso por supuesto, impacta matemáticamente y disminuye ese denominador y, por lo tanto, la tasa de desempleo va a ser menor.

No podemos pensar que el término “empresarial” está exclusivamente destinado a poblaciones de estratos 4, 5 y 6, usted puede inducir empleo y capacitar para el trabajo a pequeños, a micro y a medianos empresarios, lo que hay que garantizar es que tengan la formación para eso, y ahí está la implementación de una política que también tiene que ver con el empleo; esa población de 15 a 25 años, en vez de salir a solicitar empleo, se capacitan para que se induzcan, creen y generen su propio trabajo. La formación para el trabajo, es que en la medida en que se pueda generar potencialidades de crear sus propias empresas o negocios y que además lo que producen sea demandable por otras empresas para atender su oferta incluso exportadora, pues también se está empezando a redistribuir ingresos de una manera mucho más eficaz, y hay políticas en esta admi-

nistración justamente enfocadas y dirigidas a eso.

DR: Pero hay un cuello de botella muy grande y es el asunto del mercado, si los grandes y medianos empresarios que conocen y tienen asegurado un mercado no se encadenan y no le ayudan a los pequeños y medianos, éstos finalmente se quiebran. Porque la gente no sabe qué producir y qué es lo que demanda el mercado nacional o internacional.

FR: Ahí está un punto que es fundamental, la intervención del Estado no sólo tiene que ser en términos impositivos, sino que *“venga señor empresario, ustedes que pueden comprar o que tienen potencial, aquí hay potencial de producción, mire quién se lo hace aquí y en igualdad de condiciones de calidad y, por supuesto, más barato”*.

Así como decimos que preparemos a las personas y a los jóvenes hacia la formación para el trabajo, también tenemos que decirle a esos grandes

empresarios: *“señores ustedes tienen que poner una mirada hacia estos sectores, y esa es su responsabilidad social, ese es su compromiso con la equidad*. Aquí hay gente que puede proveer lo que usted está demandando en otras regiones o en otros países del mundo, para atender su propia demanda interna, o la demanda que está en el exterior.

El tema de la cultura de la línea cuatro del Plan de Desarrollo, tiene justamente ese enfoque en toda su dimensión desde la pertinencia de la educación, para qué estamos preparando la gente. Por ejemplo, la feria de Empresas Públicas de Medellín que se hizo hace dos meses, tenía ese propósito de decirle a los potenciales microempresarios, a pequeños y medianos empresarios de esta ciudad, miren lo que compra Empresas Públicas, es decir, muestre qué tipo de insumos, qué tipo de repuestos para atender su operación normal y atender los servicios que presta, y cuántos millones de dólares se gasta al año en adquirir esos inventarios

Cifras de pobreza e indigencia en 2004

Población pobre en Medellín y el Área Metropolitana	1,477,000
Población pobre en Medellín sin Área Metropolitana	1,164,000
Población indigente en Medellín y el Área Metropolitana	343.000
Población indigente en Medellín sin Área Metropolitana	282.000
Población pobre en Antioquia	3,212,000
Población indigente en Antioquia	1,144,000

Fuente: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad

Línea de pobreza: Se refiere al porcentaje de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el costo de una canasta básica (alimentos, vestuario y vivienda) de consumo.

La línea de indigencia: Se refiere al porcentaje de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el costo de una canasta mínima (calorías) de alimentos para subsistir.

para que una entidad como Empresas públicas de Medellín pueda cumplir satisfactoriamente su objeto.

Porque muchas veces eso no se da es por desconocimiento de las personas y tiene que haber un acompañamiento entre el empresario y el posible proveedor con un apoyo institucional del municipio con crédito o micro crédito; hay toda una red diseñada para atender eso y lo mismo con creatividad, si usted tiene una idea, hay que apoyar para que esa idea la concrete, sin ninguna distinción de estrato.

Ahora que le vamos a dar un aporte de 15 mil millones de pesos a la Universidad de Antioquia, no es gratuito que cinco mil millones de esos quince —10 mil son para infraestructura— son única y exclusivamente para trabajar internamente en políticas de inducción desde la academia a la creación de empresas, ¿y quiénes son los que estudian en la Universidad de Antioquia? Tenemos que bajarnos de la idea de que ser empresario es ser estrato 6 y eso va enfocado directamente a esa condición de pobreza

DR: ¿La lógica del capital humano?

FR: El capital humano no necesariamente genera unas condiciones para que la gente pueda desempeñarse en esas actividades, pero si no se da capital humano lo otro no se da, el capital humano es como la infraestructura básica para resolver un problema de inclusión o de exclusión.

DR: Lo de la educación es muy importante, pero la educación sola no lo resuelve todo, por eso hay que insistir en un plan de choque o en el problema de los ingresos. Porque un pregrado se demora cuatro años y una maestría otros dos, son de

seis a ocho años en la universidad ¿esperamos hasta que esta generación se forme y mientras tanto qué hacemos para mejorar los ingresos de las familias?

FR: Hay unos paradigmas que hay que ir variando. Primero, la gente piensa en estudiar medicina, ingeniería y administración de empresas, porque fundamental y culturalmente la educación ha estado enfocada a una educación para empleo, es decir, que se estudia ingeniería, medicina o administración de empresas porque esas son las profesiones más demandadas en las empresas o en las entidades que demandan empleo. La educación no ha estado enfocada hacia la educación para el trabajo, para que cuando se salga de la universidad, usted resuelva y no que esté pensando en que por el hecho de tener un título de ingeniero una empresa lo emplea, eso desapareció, eso nos tocó a usted y a mí hace 20 años, pero eso ya desapareció.

Eso implica formarse para el trabajo, no hay que hacer una ingeniería de 5 años y una maestría de otros 3 o 4; se pueden generar habilidades para el trabajo en una educación tecnológica, de 2 a 3 años. Hoy los que están saliendo de bachillerato ya tienen en su formación elementos para su propia creación de empresas. Ahí se van generando una especie de paradigmas que se van insertando en la cultura de la población que hay que ir replanteando.

Segundo, vamos a decirle a esas instituciones de educación superior desde lo tecnológico y lo preuniversitario cuáles son las potencialidades que una ciudad como Medellín debe generar y desarrollar, no para cualquier cosa, para qué es o en qué es competitivo Medellín. Aquí se habla

de *clusters* y vamos a meternos por el lado de *software*, tenemos que entrar a trabajar y a decirle a esa academia que se necesita preparar en habilidades para temas que el mercado va a demandar. Hay empresas que tienen personas formadas en el Pascual Bravo, que trabajaron en talleres de metalmecánica enfocados a atender el sector eléctrico, y ahí están de la mano de ISA, de Isagen, de Empresas Públicas en los mercados locales nacionales e incluso internacionales. Esos son paradigmas que hay romper frente a la educación que son absolutamente claves.

DR: En ese sentido el papel del sector privado de estrato 5 y 6 es clave, que tiene una responsabilidad, no sólo en términos económicos, sino en términos de pagar deudas sociales, tendrían que hacer un mayor esfuerzo, mostrar un mayor compromiso.

FR: Y eso no pueden ser sólo Empresas Públicas de Medellín sino todas las empresas. Nosotros estamos arrancando, en convenio con los tecnológicos, un programa que no estaba tan evidente en el Plan de Desarrollo, pero le vamos a dar toda la fuerza, y es capacitar a diez mil jóvenes para el trabajo. Pero ¿cuáles 10 mil jóvenes? Aquí hay un mensaje absolutamente contundente: Son diez mil jóvenes que no han pertenecido a grupos armados ilegales los vamos a enfocar hacia una capacitación para el trabajo, para que ellos desarrollen sus propias habilidades, una formación técnica y tecnológica con pertenencia, enfocada a atender justamente las necesidades que se están viendo en los 6 clusters. Pero eso no se da, por supuesto, si no se genera un ambiente que demande lo que ellos producen y tiene que ser totalmente articulado. ○

POBREZA, EQUIDAD Y JUSTICIA: "NO MÁS CARIDAD, QUEREMOS JUSTICIA"

Jorge Bernal Medina
Director General, Corporación Región



Amartya Sen insiste en que la democracia es una condición y una garantía para enfrentar el hambre y la pobreza, de hecho en los países de más alto desarrollo humano y de menores niveles de pobreza y desigualdad es más sólida y extendida la democracia. No basta con crecer; con reducir los elevados niveles de pobreza y con ampliar servicios sociales, hay que avanzar en la construcción de sociedades con ciudadanos e instituciones realmente democráticas.

"No más caridad, queremos justicia". Esta consigna que se agitó en los conciertos realizados el 1 de julio en las principales capitales del mundo en el marco de la primera jornada del Llamado Global Contra la Pobreza recoge bastante bien la postura ética y política que debe ser asumida a la hora de hablar del combate a la pobreza y la lucha por la equidad. El asunto de la pobreza y de la equidad no es sólo un propósito económico, sino también un imperativo ético, moral y político de los gobiernos, de los grandes grupos económicos y en general de los sectores que detentan el poder económico y político.

Cuando el tema de la pobreza se pone sobre el tapete surgen múltiples preguntas. Estas van desde qué entendemos por ella (no es sólo un problema de ingresos), de cómo medirla (qué índices y tasas utilizar), cuál es su magnitud e intensidad, a quiénes está afectando más, cuál es su relación con el crecimiento económico y con la política; hasta si las políticas que se están aplicando para su reducción están produciendo los resultados más adecuados (focalización, subsidios), etc.

Lo que es menos común en la mayoría de los estudios y análisis es hablar

de las causas y de los responsables de su incremento y de su relación con la equidad y la justicia. ¿Por qué la pobreza es mayor en unos países que en otros? ¿Por qué hay países donde baja la pobreza pero se mantienen altos niveles de desigualdad (como en Chile-China)? ¿Por qué algunos lograron reducir su pobreza, bajar la desigualdad y construir sociedades más justas y democráticas, aún dentro del capitalismo (por ejemplo, Noruega, Suecia)? ¿Por qué viene creciendo también la pobreza en los países del Norte (Estados Unidos)? Las respuestas a muchos de estos interrogantes marcan importantes diferencias en el ámbito del análisis económico y en las posturas políticas.

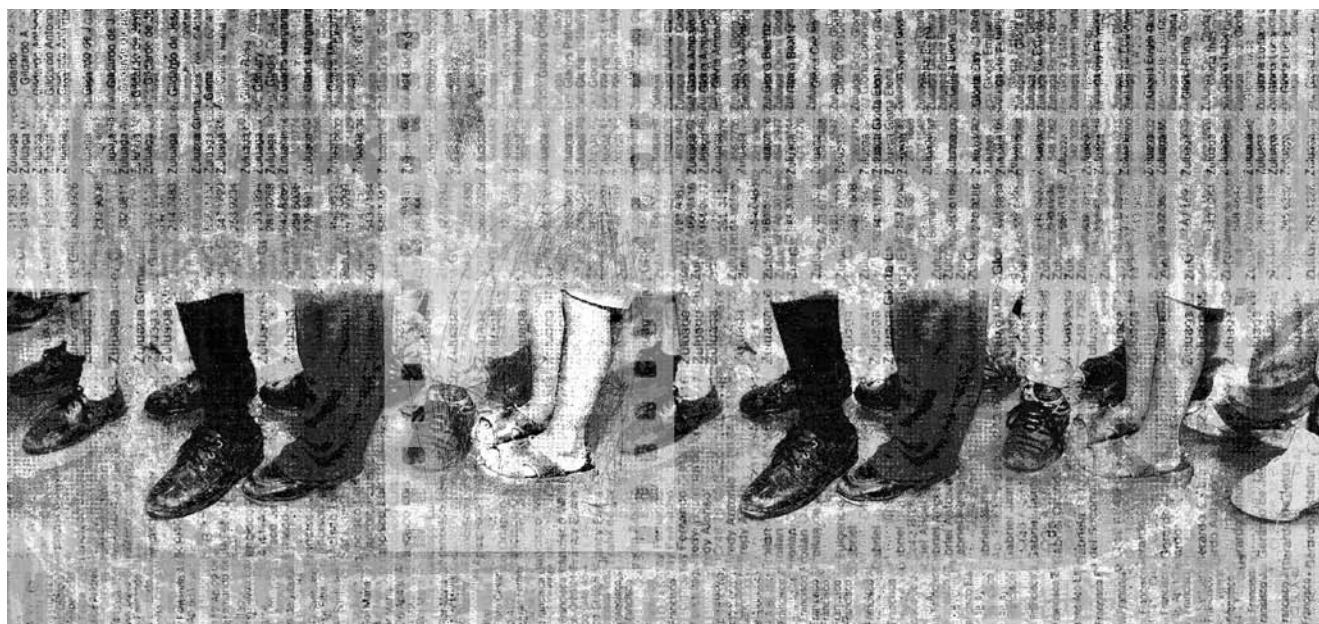
Para algunos no hay responsables concretos de estos hechos, o, si los hay, están referidos a los comportamientos de la naturaleza, a las catástrofes, a la geografía, a la cultura, o lo que es peor, para otros, la culpa es de los propios pobres por no estudiar, por no trabajar, por ser flojos y no esforzarse. Para eso se traen a cuento ejemplos de personajes que comenzaron desde muy abajo y ahora son grandes empresarios, lo cual permitiría concluir que la superación de la pobreza es sólo un asunto de mucho trabajo, de esforzarse lo suficiente y

de saber ahorrar (de no gastarse la plata en licor).

Por supuesto, no compartimos este tipo de diagnósticos y por ello nos proponemos avanzar en algunas de las explicaciones sobre las causas y los responsables de que la pobreza y la desigualdad no sólo se mantengan, sino que aumente en muchos lugares del mundo.

El problema: Aumento de la pobreza y de la desigualdad

Unas cuantas cifras permiten establecer con suficiente contundencia quiénes se siguen beneficiando con la actual dinámica económica, social y política en el mundo y en Colombia. Según datos recientes de las Naciones Unidas (2000) "2.800 millones (45%) de personas en el mundo vive con menos de dos dólares diarios y 1.200 millones (20%) con menos de un dólar al día". En contraste "los activos de las 358 personas más ricas del planeta equivalen al ingreso de 2.300 millones de personas de bajos ingresos en el mundo, mientras que los activos de los tres principales multimillonarios eran superiores al PIB de todos los países menos adelantados y sus 600 millones de habitantes". Así mismo, que "el 20% de



la población mundial que vivía en los países más desarrollados, tenía el 86% del PIB mundial; en tanto, que el 20% inferior sólo tenía el 1% del PIB mundial” (Naciones Unidas, 2000).

La desigualdad y la pobreza también se incrementan en los países desarrollados. Según Bauman (2000) en los Estados Unidos en los últimos veinte años, los ingresos totales del 20% de las familias estadounidenses más pobres se redujeron en un 21%, mientras que los ingresos totales del 20% más rico de la población aumentaron en un 22%. De acuerdo con el último informe de las Naciones Unidas, sobre la situación social mundial, las diferencias más pronunciadas entre los salarios se producen en Estados Unidos, Reino Unido y Canadá (Naciones Unidas, 2005).

Para el caso de África se ha establecido que más del 50% de los africanos padece enfermedades relacionadas con la mala calidad del agua que consume, lo que produce cólera y diarrea infantil; así mismo, que cada

30 segundos un niño africano muere a causa del paludismo y otras enfermedades prevenibles; esto sumado a la gran proliferación del VIH-Sida ha colocado la expectativa de vida en muchos países africanos en menos de 40 años. Sobre los efectos del hambre en el mundo, Naciones Unidas registra que cada 3,6 segundos una persona muere de hambre, siendo la mayoría de ellos niños (Naciones Unidas, 2005:83).

Hablando de América Latina, la Cepal (2004) presenta cifras igualmente dramáticas de la crisis social de la región; según este organismo, la pobreza afecta a 226 millones de latinoamericanos, de los cuales 40 millones de personas pasaron a ser indigentes en los últimos años y cerca de 40 millones de niños viven o trabajan en las calles, entre tanto, la desigualdad se mantiene o se incrementa en algunos países.

Colombia registra una de las tasas de pobreza más altas del continente (24 millones de pobres) y sigue ostentando uno de los primeros lugares en el

mundo en términos de desigualdad social. Según los cálculos del Centro de Investigación para el Desarrollo —CID— de la Universidad Nacional, el coeficiente de Gini¹ se situó en 0,563 y la diferencia en los ingresos del decil 10 de la población (la de mayores ingresos) es de 40 veces más que la del decil uno (los ingresos más bajos) (Centro de Investigación para el Desarrollo –CID–, 2004).

Respecto a la concentración de la propiedad Julio Silva Colmenares (Uribe, 2005) encontró que los diez principales grupos financieros colombianos controlan activos que suman 33.928 millones de dólares, es decir, un 46,5% del PIB nacional. De igual manera la situación de desigualdad en el campo colombiano es aberrante, el Gini de concentración de la tierra (ajustado con base en el avalúo catastral) es de 0,81. A esto hay que añadir que el conflicto ar-

1. Medida que permite determinar la distancia en la distribución del ingreso, entre más se acerca a 1 es mayor la desigualdad, y, al contrario, mientras más se acerque a cero, la desigualdad es menor.

mado ha ocasionado que las personas desplazadas por cuenta de la apropiación extorsiva de la tierra a manos de los grupos armados abandonaran cuatro millones de hectáreas. Esto sucede mientras los terratenientes disfrutaban de un impuesto que apenas representa el 2,4 por mil del valor catastral de los predios (Uribe, 2005).

Los resultados para Antioquia y Medellín son igualmente dramáticos, según los propios estimativos de la Gobernación, el departamento contabiliza 3,2 millones de pobres, de los cuales 1,2 millones están en estado de pobreza extrema. (Gobernación de Antioquia, 2005). En contraste los índices de Gini son similares al nacional, 0,54 y la propiedad de la tierra registra excesivos niveles de concentración. Según los registros del Agustín Codazzi, el 10% de los propietarios de predios en el departamento concentra el 80% de los predios, en tanto, que el 90% de pequeños propietarios sólo cuenta con el 20%. De los 518.864 propietarios de predios, 69 poseen 63 predios de más de 2.000 hectáreas; en tanto que, 40.174 propietarios contaban con 39.106 predios entre 0 y 1 hectáreas.

Por su parte, Medellín registra 1,2 millones de personas en situación de pobreza y 300.000 en pobreza extrema (López, 2005). El índice de Gini mantiene las mismas tendencias de Colombia y Antioquia: (0,54) y la desigualdad de ingresos es suficientemente elevada; si se divide a la población por deciles, se encuentra que el decil 10 (los de mayores ingresos) recibía 40 de cada 100 pesos de ingreso, en tanto que el decil 1 (los más pobres) sólo recibían un peso con ochenta centavos, es decir, que los de mayores ingresos recibían 22

veces más que los de menores ingresos (Bernal y Álvarez, 2005:304).

Los resultados del Gini general se entienden mejor si se analiza la concentración según los diversos sectores económicos y para las grandes empresas inscritas en la Bolsa de Valores de Medellín. En la década del 90, sectores como el financiero, con un Gini de 1.064, el comercio con 1.015 y el de servicios varios con 1.256, registraban un estado de concentración o de desigualdad total. Esta situación tiene una leve modificación en el año 2000, cuando los resultados fueron del 0,9980, 0,9989 y 0,9988 respectivamente. En sectores como la industria manufacturera, la construcción y la ingeniería civil, el transporte y almacenamiento y la hotelería y turismo, el nivel es muy próximo a uno. Al comienzo y al final de la década el resultado está entre 0,98 y 0,99. Por eso el resultado para el conjunto de empresas inscritas en la Bolsa de Valores de Medellín es de 0,9873 en 1992 y de 0,9931 en el 2002 (Bolsa de Valores de Medellín, 2002).

Otro elemento que vale la pena anotar es la disminución en el número de empresas inscritas en la Bolsa; de 316 empresas inscritas en 1992, sólo aparecen 157 en el 2000, esto puede ser otra muestra de la concentración de la propiedad ocurrida en estos años. Casos como el del sector financiero y el de la manufactura llaman la atención pues de 90 empresas se redujo a 54 en el primer caso y de 116 a 47 en el segundo. En lugar de tener más empresas y más propietarios se pasa a una situación donde un grupo cada vez más pequeño controla los distintos sectores económicos de la ciudad. Esto, como lo veremos, es muy grave en la perspectiva de tener sociedades más democráticas.

Aunque Medellín registra mejoras en el Índice de Desarrollo Humano y el Índice de Condiciones de vida en los últimos años en razón de la reducción de muertes violentas y las mejoras en cobertura educativa, las distancias entre estratos y comunas siguen siendo grandes en este campo. A manera de ejemplo el IDH del Poblado es 18 veces más que el del Popular y en el ICV la diferencia entre estas comunas llega a 25 puntos (Alcaldía de Medellín, 2004).

Hecho este recorrido por algunos de los principales indicadores para medir la situación de pobreza por ingresos y las desigualdades económicas y sociales es aún más pertinente la formulación de preguntas referidas a las causas y responsables de esta profunda crisis social.

Causas y responsables

Es evidente que desde los años setenta se acentúan cambios de tipo estructural en el modelo de acumulación capitalista tanto en los países desarrollados, como en los países dependientes, cambios que tienen que ver con el debilitamiento de las actividades productivas y el predominio del capitalismo financiero (la financiarización de la que habla Pierre Salama, o la economía de casino y el fascismo financiero que refiere Boaventura de Sousa), de la industria de la guerra² y de la sociedad del consumo (Bauman, 2000); junto a las cuales van las transformaciones profundas en el mercado laboral, en el papel del trabajo productivo y la relación salarial y prestacional. A manera de ejemplo de la mayor relevancia de las actividades espe-

2. El sólo gasto militar de los Estados Unidos asciende a 500 mil millones de dólares por año, cifra cercana al PIB de la India (Uribe, 2005).

culativas, Attac señala que las actividades especulativas del gran capital financiero internacional, mueven 1.600.000 millones de dólares por día hábil, lo que equivale a cerca de 380,9 trillones de dólares por año sobre el mercado de cambios³.

De manera simultánea con los cambios en los énfasis de las actividades económicas se busca la reducción en las funciones económicas del Estado y su gran debilitamiento en términos de Estado Social de derecho o Estado Bienestar. El Estado deja de garantizar la universalidad de los derechos sociales y se limita a atender los efectos

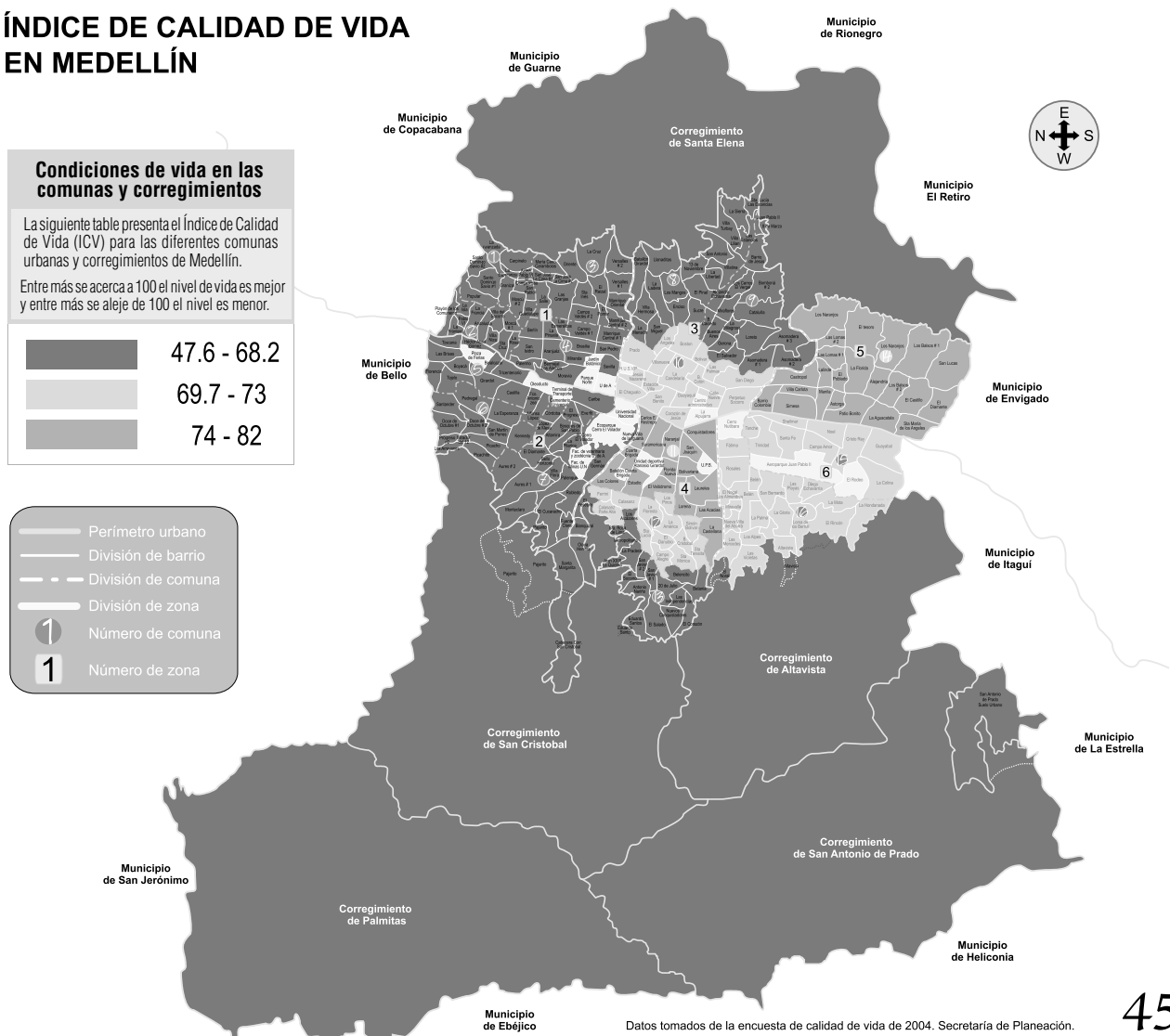
de las reformas económicas y de los ajustes estructurales con programas focalizados para los más pobres. De la mano del libertarianismo de Hayek, de Nozick y de Friedman, se insiste en que el Estado debe tener como responsabilidad central la preservación de los derechos civiles y en particular la protección de la vida y la seguridad de los miembros de una comunidad. Los derechos sociales, las acciones redistributivas a favor de los desiguales y excluidos, la planeación de actividades económicas estratégicas y, otras funciones que cumplía el Estado Bienestar, deben

ser dejadas a las dinámicas sociales y, en particular a la regulación de los mercados.

De allí que, en lugar de promover acciones de tipo redistributivo que afecten los privilegios de los grandes capitalistas y especuladores de todo tipo, lo que se sigue promoviendo por el Fondo Monetario Internacional, y por la mayoría de gobiernos en el Norte y en el Sur es el recorte de los beneficios prestacionales de los trabajadores formales, pues si

3. Comité Attac- Mosela. El Impuesto Tobin. Traducción de Susana Merino.

ÍNDICE DE CALIDAD DE VIDA EN MEDELLÍN



esto no se hace, dicen ellos, no habrá suficientes atractivos y seguridades para las inversiones de las multinacionales. En palabras de Hans Tietmeyer, presidente del Banco Federal Alemán: “Lo que está en juego hoy es crear condiciones que despierten la confianza de los inversionistas; para despertar esa confianza en los inversionistas, se requiere un control más estricto del gasto público, una reducción de la carga impositiva, una reforma del sistema de protección social y dismantelar las rigideces del mercado laboral” (Bauman, 1999:136).

Es decir, que ante el aumento de la pobreza y de la desigualdad se responde con medidas aún más regresivas en términos económicos y sociales e inmorales en términos éticos. Poco importa que el 40% de la población del planeta se encuentre en situación de pobreza y que miles de niños mueran por hambre, lo que hay que proteger es la inversión privada y facilitar sus fabulosas ganancias. Cada país, cada gobierno, lo que realiza son reformas que faciliten al máximo la presencia del capital extranjero y den tranquilidad a los inversionistas nacionales, poco importa si esas inversiones generan o no valor agregado, si transfieren tecnología, si generan empleo, si saquean los recursos naturales de los países, lo que importa es que lleguen nuevos capitales, así sean los llamados “capitales golondrinas”.

Es indiscutible que el neoconservadurismo económico y filosófico y la derecha política se impusieron en buena parte del mundo occidental desde los años ochenta, desde los Estados Unidos con Ronald Reagan, la señora Thatcher en Inglaterra, hasta Augusto Pinochet en Chile. Para el caso particular de América Latina,

inspirado en estos principios, se impuso el llamado Consenso de Washington como la política económica y social que debían adelantar todos los gobiernos de la región.

Después de quince años de aplicación de este modelo los resultados son en su mayor parte lamentables, pues aunque se logró cierta estabilidad macroeconómica, se empeoró en términos de un real desarrollo económico sostenible y productivo y en el bienestar social de la mayoría de la población. Con toda la autoridad que le da el haber sido el economista principal del Banco Mundial y premio Nóbel de economía Joseph Stiglitz, realiza un balance absolutamente crítico de estas políticas económicas y sociales y propone en su lugar profundas reformas en estos campos (Stiglitz, 2003).

Según este autor las políticas del Consenso de Washington prestaron escasa atención a las cuestiones relativas a la distribución y a la equidad, su gran preocupación se centró en el combate a la inflación y a otros componentes de la macroeconomía. En su opinión en el marco de las llamadas reformas orientadas al mercado, mucha gente del mundo en desarrollo considera que ha sido estafada, pues aunque se le mantengan sus derechos civiles y puedan seguir votando, se les ha privado del derecho a ser oída en otros aspectos esenciales. Después de vender la democracia, les dicen que las decisiones fundamentales, relativas a la política macroeconómica (y especialmente la monetaria), son demasiado importantes como para dejarlas libradas a los procesos políticos democráticos. “No se pueden confiar en el pueblo le dicen, porque es muy probable que lo engañen los dirigentes populistas. Los bancos centrales deben ser inde-

pendientes; en la mayoría de los casos, han sido no sólo independientes, sino carentes de representatividad; sólo se han expresado allí las perspectivas y los intereses financieros” (Stiglitz, 2003:14).

Para él, el Estado debe seguir cumpliendo un papel central en la orientación del desarrollo económico y en la garantía del bienestar humano, por eso señala que: “Se debió haber reconocido que, si bien los mercados pueden hallarse en el centro de una economía sana, el Estado tiene un papel importante que desempeñar en la reducción de las desigualdades de América Latina (Stiglitz, 2003:27).

Una evidencia contundente en este sentido se encuentra al analizar la experiencia de países que no han seguido estas políticas y han desarrollado estrategias económicas más heterodoxas y más ligadas a sus propias realidades, con ello han tenido mejores resultados tanto en sus tasas de crecimiento, como en la reducción de los índices de pobreza. Los ejemplos de China y de la India, de Corea del Sur, Singapur y Malasia entre otros, son contundentes en cuanto a lograr tasas de crecimiento de sus economías muy altas y, al mismo tiempo, lograr reducciones significativas en los niveles de pobreza⁴.

Al referirse al éxito chino, el Banco Mundial advierte que entre 1990 y 2015 ese país habrá disminuido en 304 millones el número de personas que viven con menos de un dólar diario, y en 611 millones el número de personas que viven con menos de dos dólares diarios. En el mundo no asiático estas cifras en cambio aumentarán en 180 y 228 millones

4. Joseph Stiglitz, hace un excelente balance de estas políticas en su libro: *El malestar en la globalización* (2002).

de personas respectivamente (Uribe, 2005). De hecho las posibilidades de cumplir los objetivos del milenio a nivel mundial, en lo que tiene que ver con la pobreza y el hambre, están centradas en los logros de China y de la India, que han estado bastante lejos de la ortodoxia neoliberal.

Estas realidades ponen sobre el tapete una discusión absolutamente relevante a nivel mundial y para nuestro país. Esta discusión tiene que ver con el papel y las características del crecimiento económico. Hasta hace muy poco la tesis que prevalecía entre los economistas más ortodoxos, tenía que ver con que el crecimiento económico por sí sólo, era la condición básica y principal para lograr alguna reducción en los índices de pobreza. Por fortuna una serie de autores a nivel mundial y en Colombia han venido demostrando teórica y empíricamente que no basta con crecer y, lo más importante, que no todo crecimiento económico es pro-pobre, es decir, que promueva equidad y baje la pobreza.

Aplicando la metodología de N. Kakwani, Jorge I. González y Alfredo Sarmiento entre otros⁵ han buscado determinar la relación entre crecimiento económico, equidad y lucha contra la pobreza para el caso colombiano entre 1996 y el 2004. Veamos algunos apartes de este importante trabajo.

Autores como *Kakwani, Khandker y Son* (2004:2) han venido trabajando la *Poverty Equivalent Growth Rate* (PEGR). La PEGR es una medida que combina la magnitud del crecimiento económico y la forma cómo sus beneficios son distribuidos entre los pobres y los no pobres. Una vez se obtiene la medida la PEGR y se le compara con la tasa de crecimiento

del ingreso medio observado, es posible establecer una tipología del crecimiento económico dependiendo de la forma como incide en el bienestar de los pobres. La PEGR tiene una propiedad fundamental: una disminución de la pobreza es una función monotónica creciente de la PEGR. Si la PEGR crece la pobreza disminuye. Kakwani parte del principio de que el crecimiento debe favorecer a los pobres (*crecimiento pro-poor*), y para que ello sea posible, es indispensable redistribuir el ingreso y la riqueza durante el proceso de crecimiento.

El trabajo de estos autores toma el período 1996-2004 y lo subdivide en siete períodos para mostrar que tres corresponden a escenarios de crecimiento y cuatro a crecimientos negativos. La comparación entre la situación de 1996-1997 y la de 2001-2002 constata la información de que no todo crecimiento es bueno para la pobreza. Las tasas de crecimiento del bienestar en los dos períodos son similares, pero su naturaleza pro-poor está definida por las mejoras en la distribución del ingreso. En el decrecimiento 1998-1999 los pobres se lesionaron menos proporcionalmente que los no pobres, mientras en la recuperación de 2001-2002 los pobres no disfrutaron de las ganancias del crecimiento más que proporcionalmente con respecto a los no pobres. Eso no quiere decir de ninguna manera que el crecimiento 1998-1999 haya sido bueno para los pobres, sino que los pobres se afectaron con la crisis en una proporción menor a los no pobres (Sarmiento y González, 2005).

La conclusión de estos autores destaca que la experiencia reciente colombiana muestra que en la mayor parte de los años analizados el crecimiento tiende a no favorecer a

los pobres. De manera que se hace necesario un esfuerzo explícito a favor de las políticas de crecimiento que favorezcan la distribución, pues si se quiere seriamente disminuir la pobreza es indispensable que el crecimiento esté acompañado de una mejor distribución de la riqueza. Políticas orientadas a hacer más equitativo el sistema tributario (renta, predial, plusvalías urbanas, etc.), son una exigencia clara para lograr simultáneamente una mejora del crecimiento y la equidad. El componente distributivo es consustancial al planeamiento de Kakwani *et al.* No se trata entonces de una condición menor. Dada la naturaleza inequitativa de Colombia habría que modificar la concentración de la propiedad, del capital y del ingreso (Sarmiento y González, 2005:20).

Además de los factores externos referidos a las transformaciones en los procesos de acumulación del capitalismo mundial y de las políticas que los organismos financieros internacionales imponen a los países en desarrollo, es evidente que hay otras causas y responsables de esta situación de inequidad e injusticia. Existen factores que tienen que ver con la conformación histórica y económica de Colombia como nación y de sus regiones⁶, de la característica

5. Crecimiento pro-poor en Colombia: 1996-2004, Alfredo Sarmiento, Jorge Iván González, Carlos E Alonso, Roberto Angulo y Francisco Espinosa aplican el enfoque y la metodología de N. Kakwani para analizar si el crecimiento de Colombia en los últimos nuevos años ha favorecido a los pobres y mejorado la equidad.

6. Francisco Cortés de la Universidad de Antioquia viene adelantando una investigación de corte histórico que ayudará a dar cuenta de otras razones de la gran magnitud de la pobreza y la desigualdad en Colombia y en Antioquia. También los trabajos de José Antonio Ocampo para Colombia y de María Teresa Uribe para Antioquia ayudan a entender el carácter excluyente de las élites

de las élites que han detentado el poder político y económico, los que tienen que ver con los efectos de la violencia, el conflicto armado y las actividades del narcotráfico. De otra parte, con las políticas económicas y sociales aplicadas por los gobiernos en las últimas décadas. En este último sentido se han presentado contradicciones muy evidentes entre las políticas económicas y sociales aplicadas por los cuatro últimos gobiernos nacionales y los postulados y normas de la Constitución de 1991 a favor de la democracia participativa y de un Estado Social de Derecho. En resumen, las magnitudes de la pobreza, la intensificación de la misma, en particular en lo que tiene que ver con los ingresos, y las profundas desigualdades que registra el país, el departamento de Antioquia y Medellín tienen que ver con factores externos, pero igualmente con la mala conducción de las élites, con su insaciable deseo de acumulación y con los efectos del conflicto armado.

Algunas alternativas

Con base en nuestro análisis, la reducción de la pobreza, de la desigualdad y la promoción de la equidad social requerirían de acciones de corto, mediano y largo plazo y de cambios importantes en la forma como se viene asumiendo el desarrollo económico y social. Ciertamente, algunos asuntos no podrán ser cambiados o resueltos por el Estado colombiano o por los gobiernos locales, pues dependen de políticas, compromisos, dinámicas y/o imposiciones a nivel internacional, pero creemos que sí hay un margen de maniobra a utilizar, políticas que cambiar y/o ajustar y nuevos programas por desarrollar. Tratemos de avanzar en temas como los siguientes.

Buscar un crecimiento productivo y pro-poor

Según Bhagwati (1988) si una sociedad decide que la erradicación de la pobreza es un objetivo central, existen dos canales para lograrlo: El canal directo y el canal indirecto. El canal directo consiste en la provisión pública de satisfactores básicos como educación, vivienda, salud, requerimientos nutricionales y transferencias para financiar el consumo privado de estos y otros componentes del estándar de vida de los pobres. Se trata estrictamente del acceso a bienes y servicios (oferta pública o subsidios de alimentación, salud u otros bienes básicos). El canal indirecto consiste en el uso de recursos, la regulación, el diseño y la ejecución de las políticas y programas para acelerar el crecimiento y por esta vía aumentar los ingresos y mejorar la calidad de vida de los pobres. Algunos ejemplos son el microcrédito, la distribución de la tierra, el estímulo al empleo y las políticas de comercio exterior. La conclusión central de análisis de Bhagwati es la complementariedad de políticas, estrategias y mecanismos entre el crecimiento y la distribución del ingreso que impiden sostener la hipótesis de que el crecimiento y la pobreza son objetivos rivales (González y Sarmiento, 2005). Veamos primero los canales indirectos.

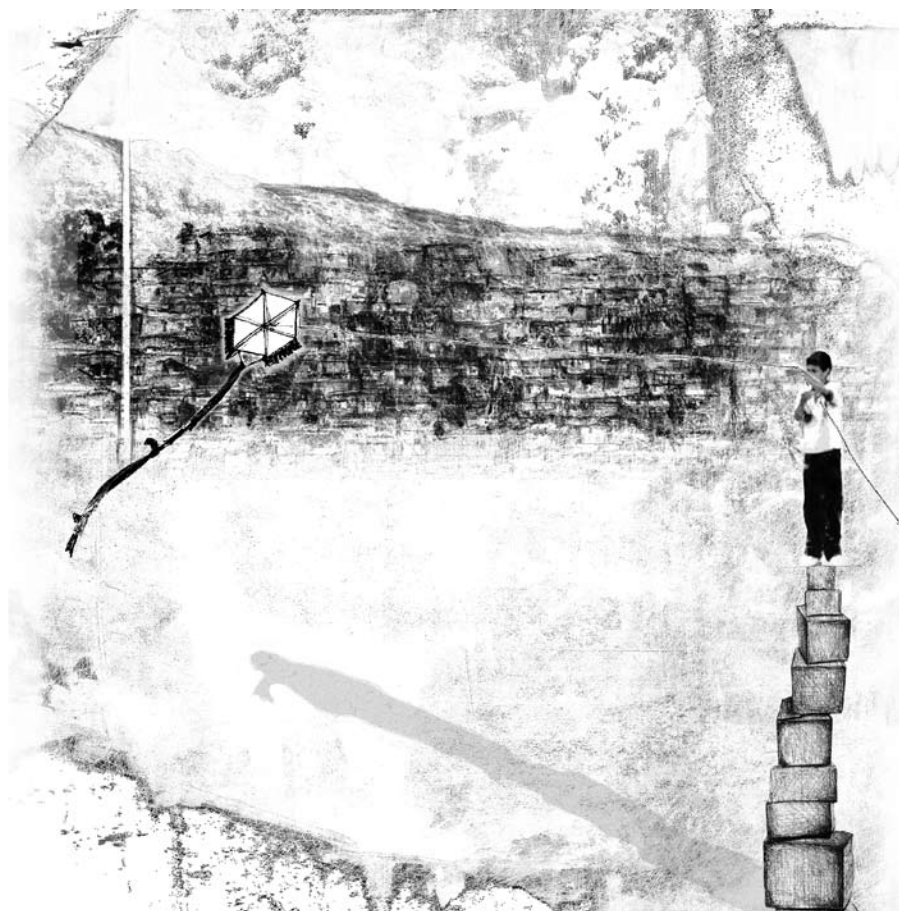
Antioquia y, Medellín en particular, se caracterizaron hasta los años 70 por ser una región donde el mayor valor agregado se generaba en la industria manufacturera. La existencia de este tipo de empresas posibilitaba la generación de un empleo más formal, mejor remunerado y con un poco más de estabilidad.

Hoy eso ha cambiado drásticamente y sigue cambiando a favor de las ac-

tividades de servicios, financieras y especulativas como ya lo anotamos. Las lógicas del mercado y los intereses de los grandes inversionistas vienen imponiendo estos cambios; sin dejar de lado estos intereses, es hora de dar una discusión a fondo en la ciudad y en el departamento en la que no sólo estén los grandes empresarios y sus intereses, sino que se escuche la voz de otros productores pequeños y medianos, de los trabajadores, del Estado y de los ciudadanos. Seguramente habrá que promover nuevos sectores productivos y adecuar, con mayor tecnología otros de los existentes buscando mayores niveles de productividad y eficiencia, pero partimos de la consideración de que la ciudad y el departamento aún tienen oportunidades en campos de la actividad productiva. El éxito de *Colombia Moda*, pone de presente que la industria de la confección y del diseño sigue teniendo oportunidades y se puede abrir a nuevos productores pequeños y medianos.

En el departamento se viene promoviendo la *Alianza por la equidad* y sectores importantes del empresariado están participando de ella. La pregunta en este caso es cómo ellos que tienen el capital, la tecnología, la información y las oportunidades contribuyen de verdad a reducir la pobreza, a mejorar la equidad y la justicia social. Cada vez hay más microempresarios y pequeños emprendimientos en la ciudad y en el departamento, la mayoría de estos esfuerzos están condenados al fracaso sino no cuentan con el apoyo de esos grandes empresarios y del Estado. Según la investigación que acaba de realizar Fundes Colombia, “nueve de cada diez pymes no logran consolidarse y fracasan”⁷. Sólo los

7. El Espectador, 4 al 10 de septiembre de 2005. p. 4b.



grandes empresarios y el Estado pueden crear las condiciones para que los miles de emprendimientos que se inician se vayan consolidando y sean de verdad una opción de ingresos para estas familias. Las grandes empresas son las que pueden abrirles oportunidades sostenidas de mercado (punto crítico de casi todos estos esfuerzos) y el Estado el que puede apoyarlos con créditos, asistencia técnica y capacitación.

De esta manera si esos empresarios quieren de verdad contribuir a la equidad en la región tienen que abrir esas oportunidades, promover procesos reales de encadenamiento y de apoyo a esos miles de pequeños productores, haciendo esto y generando nuevos empleos están hacien-

do lo que pueden y deben hacer. De igual manera, junto con el Estado deben promover el desarrollo regional, apoyando y generando otros centros de desarrollo subregional. Es posible que vean reducidas sus ganancias transitoriamente, pero la construcción de una sociedad más justa y equitativa exige un mayor aporte de quien lo puede hacer.

Ante el incremento del hambre, la desnutrición y la pobreza en las ciudades y en las propias zonas rurales, hay que promover masivamente la producción de alimentos, esto a más de aportar en el propósito de contar con una población mejor alimentada, más sana y productiva puede permitir exportar excedentes importantes. La industria de la leche, de los lácteos, de

la carne, a manera de ejemplo, puede expandirse mucho más, mejorar la seguridad alimentaria y generar empleo e ingresos que eviten que los campesinos y los pobres de los pueblos sigan emigrando hacia Medellín.

Siguiendo a Kakwani, a Bhagwati y a Stiglitz no se trata sólo de crecer, de bajar algo los elevados niveles de pobreza, sino de crecer y generar mayor equidad social, esto último demanda acciones de tipo redistributivo, de allí que se hable de procesos de reforma agraria, de promover la democratización de las grandes empresas, de adelantar políticas tributarias progresivas que graven las rentas ociosas, las grandes herencias, la especulación financiera y los grandes consumos.

Promoción de capacidades y derechos de ciudadanía

Las políticas promovidas en las últimas décadas en América Latina y en Colombia para reducir la pobreza consistieron básicamente en buscar el crecimiento económico y aumentar el capital humano, entendiendo por esto los mayores niveles de educación y de salud de la población. Nadie podría cuestionar la importancia y la utilidad de tener una población más educada y sana; desde Adam Smith se reconoció esta importancia y por eso él propuso la educación universal y gratuita, el asunto, es colocar en su justo lugar esta actividad y no limitarla a la educación básica.

Las coberturas educativas han crecido en casi todos los países de la

región, hoy se está cerca en casi todos ellos a la universalidad en la educación básica, lo que, sin lugar a dudas, se convierte en un progreso para la sociedad y en particular para esos jóvenes. Sin embargo, siguen registrándose graves problemas en términos de la calidad, de la pertinencia y de la universalidad en otros niveles. Los recientes estudios de ciudades y departamentos como Medellín y Antioquia pusieron de presente los bajos niveles de calidad en la educación impartida, las graves desigualdades en el acceso a la educación superior y la escasa pertinencia de la educación frente a los cambios y las demandas de la sociedad.

Respecto a la salud, se observan también aumentos en las coberturas, en particular en el llamado régimen subsidiado, pero a diferencia de la educación básica, se está aún muy lejos de la meta de la universalidad. Adicionalmente hay severas deficiencias en la calidad de los servicios prestados y en el acceso real a los mismos, producto del aumento de la pobreza por ingresos⁸.

En consecuencia hay que avanzar en la garantía real de los derechos de todos los ciudadanos a la educación y a la salud y, de manera particular a los jóvenes de los estratos bajos; sólo si ellos pueden acceder a una educación superior de calidad se puede esperar que mejoren sus ingresos y vayan superando la trampa de la pobreza. Es igualmente urgente ofrecer a estos jóvenes y a los adultos que lo requieran y lo deseen programas de formación y actualización en educación técnica y tecnológica.

Una generación libre y con derechos

Una propuesta que surgió en el marco de la Asamblea Constituyente de Antioquia y que consideramos estra-

tégica para romper el círculo de la pobreza y mejorar la equidad social es la que tiene que ver con la formación de una generación entre los cero y los 17 años que tenga asegurados sus derechos y pueda estar libre del hambre y la desnutrición, libre de la ignorancia, libre de enfermedades, libres de dependencia económica (no trabajo infantil), libre de violencia y exclusiones y libres para participar en los asuntos públicos.

Políticas afirmativas para grupos desaventajados

Al tiempo que se busca la universalidad en los derechos y que se desarrollan programas masivos como el que acabamos de reseñar, también es necesario promover programas a favor de grupos sociales especialmente afectados por la pobreza y por la exclusión. La población desplazada que carece de casi todos los derechos de ciudadanía; las mujeres pobres; la población negra (que representa el 28% de los habitantes de Medellín) y los niños trabajadores deben recibir el apoyo del Estado y de la sociedad para ver materializados sus derechos de ciudadanía.

Ampliación y fortalecimiento de la democracia y solución del conflicto armado

Amartya Sen ha insistido que la democracia es una condición y una garantía para enfrentar el hambre y la pobreza (1999), de hecho los países de más alto desarrollo humano y de menores niveles de pobreza y desigualdad son los países donde es más sólida y extendida la democracia (Noruega, Canadá, Suecia, Suiza). Por eso no basta con crecer más, con reducir los elevados niveles de pobreza y con ampliar servicios sociales, hay que avanzar en la construcción de sociedades con ciudadanos e instituciones realmente democráticas.

En el caso particular de Colombia y de Antioquia el conflicto armado y la guerra son obstáculos muy serios para mejorar los niveles de bienestar social y para ampliar la democracia, por ello esta es una tarea que tiene que seguir estando en nuestra agenda del desarrollo. ◉

Referencias

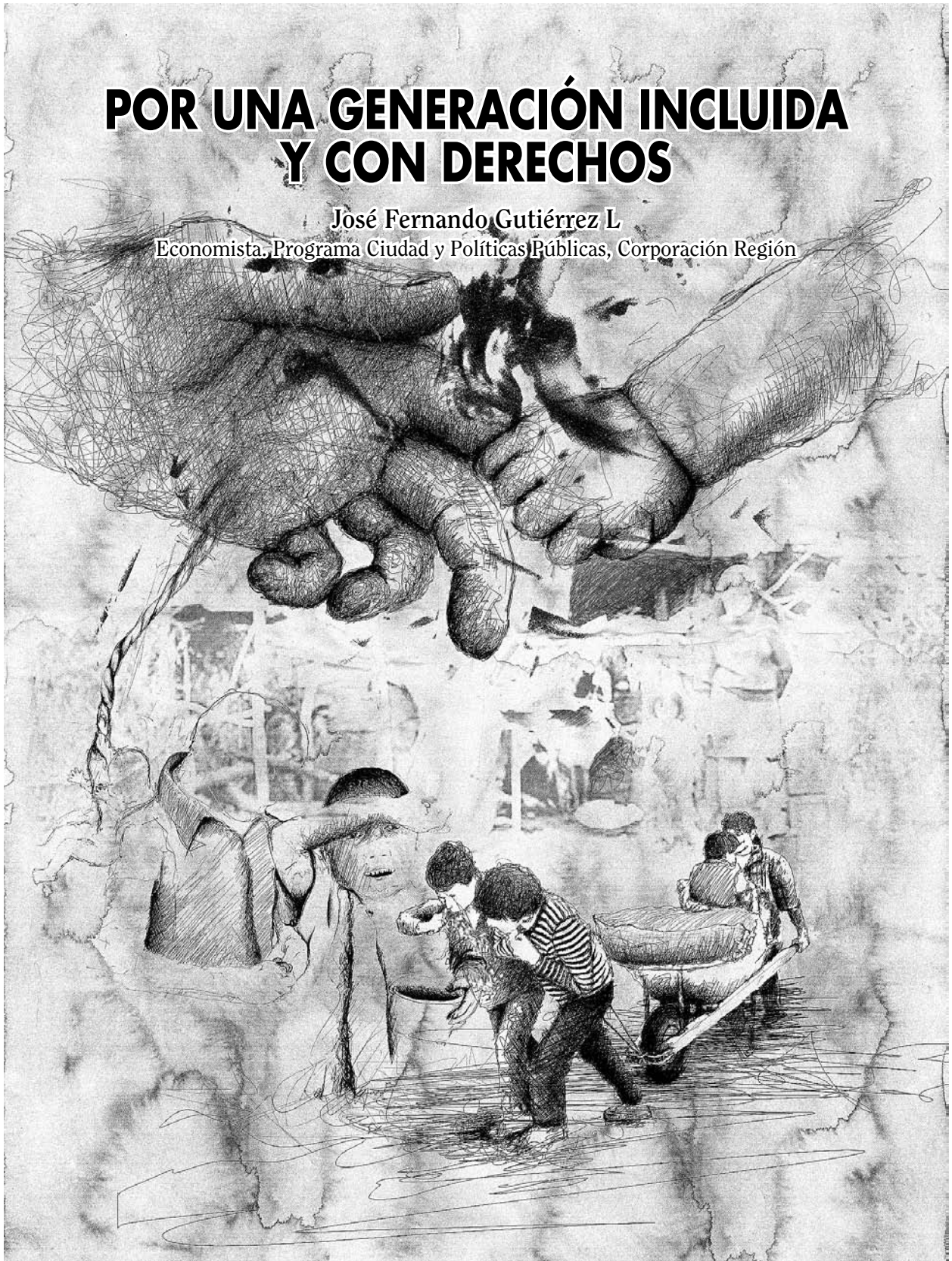
- Alcaldía de Medellín, (2004). Encuesta de calidad de vida. Secretaría de Planeación, Medellín.
- Bauman, Z. (1999). La globalización: Consecuencias humanas. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman, Z. (2000). Trabajo, consumismo y nuevos pobres. Barcelona: Gedisa.
- Bernal, J y Álvarez, L (2005). Democracia y Ciudadanía. Medellín: Corporación Región.
- Bhagwati, J. (1988). Poverty and public policy World Development, Vol. 16, N° 5. Gran Bretaña
- Bolsa de Valores de Medellín, (2002). Emisores inscritos en el Rnvi. Medellín.
- Centro de Investigación para el Desarrollo —CID—. (2004). Bienestar: macroeconomía y pobreza. Bogotá: Universidad Nacional.
- Cepal. (2004). Balance Social de América Latina. Chile.
- Gobernación de Antioquia. (2005). Documento estratégico Alianza de Antioquia por la equidad. Medellín: Gobernación de Antioquia. Julio.
- López, H. (2005). Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad. Bogotá.
- Naciones Unidas. (2005). La situación social mundial. Nueva York.
- Naciones Unidas. (2000). Informe de Desarrollo Humano.
- Sarmiento, A. y González, J. (2005). Crecimiento pro-poor en Colombia: 1996-2004. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.
- Sen, A. (1999). Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta.
- Stiglitz, J. (2003). El rumbo de las reformas: Hacia una nueva agenda para América Latina. Chile: Cepal.
- Uribe, M. (2005). Ponencia en el seminario de coyuntura social y laboral. ENS. Medellín.

8. Para hablar de lo que ocurre en Medellín, se observa que aunque la gente cubierta por el Sisbén podría usar los servicios de salud, muchos no lo hacen porque no disponen del dinero para transportarse y/o para cancelar el llamado copago. Algo similar ocurre con niños que no pueden ir a la escuela porque no tienen los cinco mil pesos que se les pide mensualmente.

POR UNA GENERACIÓN INCLUIDA Y CON DERECHOS

José Fernando Gutiérrez L

Economista, Programa Ciudad y Políticas Públicas, Corporación Región



Proteger a los niños de la pobreza más aguda durante sus años de crecimiento y formación es una característica de una sociedad civilizada; así como una forma de abordar algunos de los problemas que afectan a la calidad de vida de las naciones económicamente desarrolladas (Unicef, 2005).

La pobreza en la región

La magnitud de la pobreza en América Latina en los últimos decenios ha permanecido en porcentajes superiores al 40%, según los últimos datos de la Cepal (2005) 96 millones de personas, es decir, el 18,6% de la población total de América Latina, se encuentran en situación de pobreza extrema, en tanto que el número de pobres (incluidos esos 96 millones) se calcula en 222 millones de personas, o sea, el 42,9% de la población regional.

En cada uno de los países de la región la situación es crítica, porque sufren las consecuencias de padecer una pobreza multidimensional¹ que no sólo se circunscribe a la distribución desigual del ingreso y de los activos, también abarca el acceso a las oportunidades de trabajo y empleo, a los servicios y prestaciones sociales (educación, salud), a la distribución del poder político, al acceso a la información y a la participación política.

La pobreza en Colombia

En el país este tema es objeto de análisis en los últimos años, hay un con-

senso sobre la gravedad del problema y por tanto la urgencia de reducirlo, pero también hay un disenso en lo referente a las cifras (diferentes tasas y valores absolutos) y a las políticas y acciones a emprender.

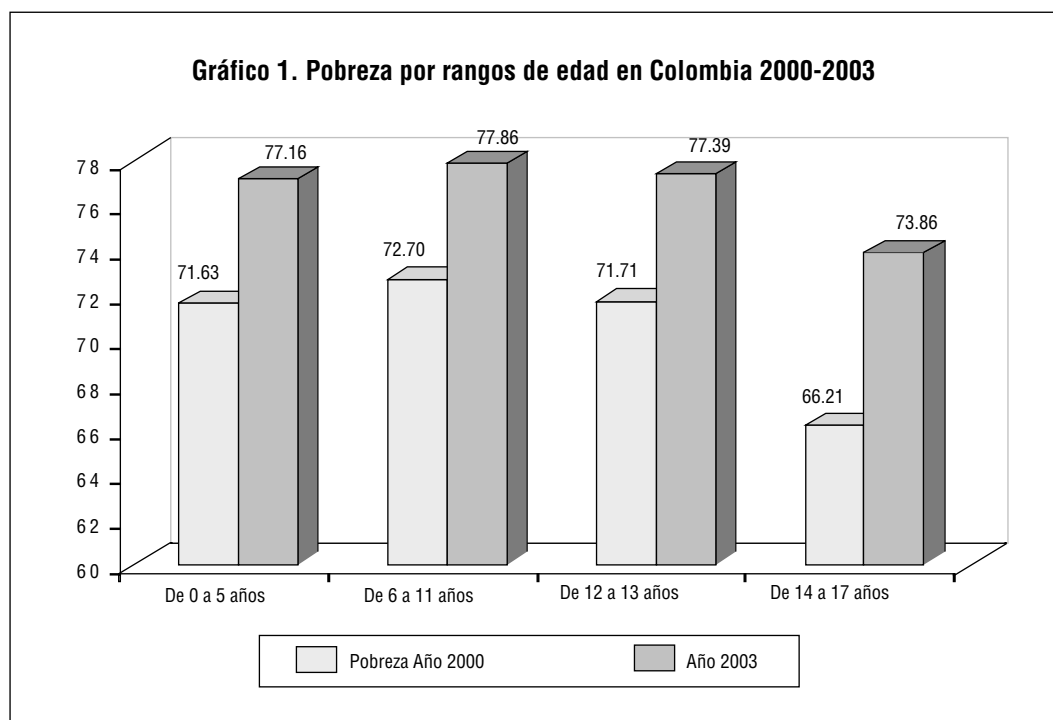
En Colombia, más del 50% de la población se encuentra en situación de pobreza problema que “no se debe tratar solamente como un inconveniente de justicia y equidad, en el que principalmente pierden los pobres; es también un problema de eficiencia en el que principalmente pierde toda la sociedad, que ve reducidas sus posibilidades de alcanzar el óptimo social y salir del atraso, (Corredor, 2004). La pobreza tiene relación con la equidad y a la eficiencia social, por tanto tiene grandes costos sobre el bienestar en lo económico, en lo social y en lo político. Al afectar la equidad golpea directamente la tranquilidad individual, mientras al perjudicar a la eficiencia actúa directamente sobre el bienestar social.

Dinámica y evolución de la pobreza²

Tal como lo afirma el informe del Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Universidad

Nacional (2004): “La volatilidad de la última década afectó a la población más vulnerable³ del país. Ello se reflejó en el deterioro de los indicadores sociales como la pobreza”. De las diversas tipologías existentes el mayor problema de la actual coyuntura es la pobreza reciente⁴, producto de la caí-

1. La literatura sobre desarrollo y pobreza presenta cinco tipos básicos de multidimensionalidad: La primera es intra-económica pues incluye dos o más variables económicas. La segunda añade indicadores no económicos al ingreso. El tercer tipo elimina el ingreso y las variables económicas en general de la definición de pobreza, lo que coloca a la dimensión económica meramente como factor. Es el caso del planteamiento de Sen que define el problema como uno, en última instancia, de libertad. La cuarta manera de establecer la multidimensionalidad de la pobreza es la que introduce la clasificación “económica,” “política,” “social,” “cultural,” u otras. La última es la que se apoya directamente en las ideas de lo valioso en la vida y su relación con el desarrollo que tienen diversas corrientes filosóficas (Iguiniz, 2002).
2. Para profundizar ver los estudios de la Contraloría General de la República y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo –CID– de la Universidad Nacional, entre otros.
3. Se entiende por “vulnerables” aquellos grupos poblacionales que se encuentran más indefensos para sortear los cambios en el entorno, por ejemplo las personas cuyo único activo es su fuerza de trabajo y en una situación de desempleo se enfrentan a una carencia total de ingresos.
4. Cuando las personas se encuentran bajo la línea de pobreza por ingresos y no tienen



Fuente: Elaboración propia. Datos Dane, Encuesta de Calidad de Vida. Procesados por el CID, extraídos del portal web: www.siju.gov.co

da de los ingresos debido a el deterioro del aparato productivo nacional, a la desagrarización y desindustrialización, a los cambios en las modalidades de contratación, al aumento de los trabajadores independientes y a la extensión en la jornada de trabajo con ingresos precarios.

La reproducción intergeneracional de la pobreza

Es muy probable que quienes nacen en la pobreza no logren salir de ella. Los problemas sociales tienen un ciclo de vida que comienza con un cuidado prenatal deficiente, seguido por una niñez plagada de desventajas y una juventud problemática, lo cual desemboca en una constelación de comportamientos disfuncionales entre los cuales figuran la maternidad durante la adolescencia

o los hogares con un solo padre, el alcoholismo y el abuso de drogas, así como la violencia. Para citar un problema preocupante, se sabe que las niñas adolescentes que viven en la pobreza extrema, especialmente en zonas urbanas y rurales marginales, quedan embarazadas a una edad más temprana y con mayor frecuencia que sus contrapartes que viven mejor (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

La prevalencia de la transmisión intergeneracional de la pobreza en el país es extensa debido a múltiples causas atrás mencionadas lo que les limita superar la condición descrita.

La pobreza golpea con más rigor a los niños y jóvenes

Hoy en día, la pobreza está más concentrada en grupos específicos

de la sociedad, la población menor de edad⁵ es de alta vulnerabilidad a tal situación, el número de niños que vive en la pobreza ha aumentado considerablemente, éstos no tienen acceso a bienes materiales, abandonan la escuela primaria y, por lo tanto, no pueden sortear el primer obstáculo en el camino que los conducirá a salir de la pobreza. En Colombia la proporción de los niños que viven en situación de pobreza ha aumentado en los últimos años, tal como se ve en el gráfico 1.

NBI. Es la pobreza típica de los últimos años en Colombia. Es generada por el deterioro de los ingresos y revela la magnitud de la pérdida del poder adquisitivo de los colombianos y la estrechez de su demanda. Entre 1997 y 2003 el número de pobres aumentó en 7.4 millones de pobres (CID, 2004)

5. La categoría operativa del menor de edad en la legislación colombiana aplica para personas con menos de 18 años e involucra infancia, adolescencia y juventud.

La Encuesta de Calidad de Vida⁶ de 2003 evidencia el incremento de la pobreza en la población menor de edad donde se presenta un incremento en los grupos etarios así: en el rango de 0 a 5 años la pobreza pasó del 71,63% en el año 2000 al 77,16% en el 2003, mientras que la población de 6 a 11 años aumentó 5,16% al pasar de 72,70 a 77,86 en el período de análisis; en los niños de 12 a 13 años se pasó de un 71,71% a un 77,39% y en el grupo de 14 a 17 años el incremento fue de un 66,21% al 73,86%, es decir una diferencia porcentual de 7,65.

Igual comportamiento presentan los mismos rangos de edad en condición de indigencia, esta situación obliga a la incorporación temprana de los menores al mercado laboral, usualmente en condiciones de precariedad e informalidad, lo que provoca el abandono precoz de la niñez, además de muy bajos niveles de escolaridad.

La pobreza en Medellín

Medellín se caracteriza por ser un centro industrial y comercial de gran importancia, pero a la vez alberga grandes problemas sociales que se agudizaron con la recesión

económica de 1999, afectando a un gran segmento de la población que es objeto de la exclusión social⁷ en todas sus formas, pero especialmente en las escasas oportunidades de ser oídos políticamente, de acceder a una buena nutrición, a la salud, a la educación, al trabajo, al deporte, a la recreación y a la cultura. La restricción en el acceso a servicios básicos fundamentales acrecienta a las nuevas generaciones en el malestar social, en la violencia y en la miseria; por tal razón existe un sentimiento de urgencia desde diversas organizaciones de la sociedad para buscar soluciones a las dificultades que padecen los sectores más vulnerables de la sociedad, máxime cuando este propósito hace parte de la Declaración del Milenio y, al mismo tiempo, representa una contribución decisiva para alcanzar los otros Objetivos del Milenio⁸, en particular los relacionados con la reducción de la pobreza.

Por años las condiciones económicas, políticas y sociales en la ciudad de Medellín han generado procesos de exclusión en los que la infancia, la adolescencia, la juventud y las mujeres son los grupos poblacionales más afectados y, por tanto, se encuentran en permanente riesgo de vulnerabilidad.

Los menores de edad en la ciudad se ven expuestos ante una serie de amenazas como el hambre y la desnutrición, quedando inseguros ante enfermedades y riesgos salubres, a una inadecuada educación que les garantice la posibilidad de insertarse laboralmente, aunado a que muchos deben abandonar la escolaridad para insertarse en formas precarias en el mercado laboral; y a altos niveles de maltrato y violencia. Este grupo poblacional afronta graves riesgos lo que genera un círculo vicioso de pobreza, exclusión y violencia; ya que una niñez traumática en cualquiera de sus aspectos tendrá un efecto profundo sobre las capacidades de los adultos para vivir en forma exitosa en la sociedad.

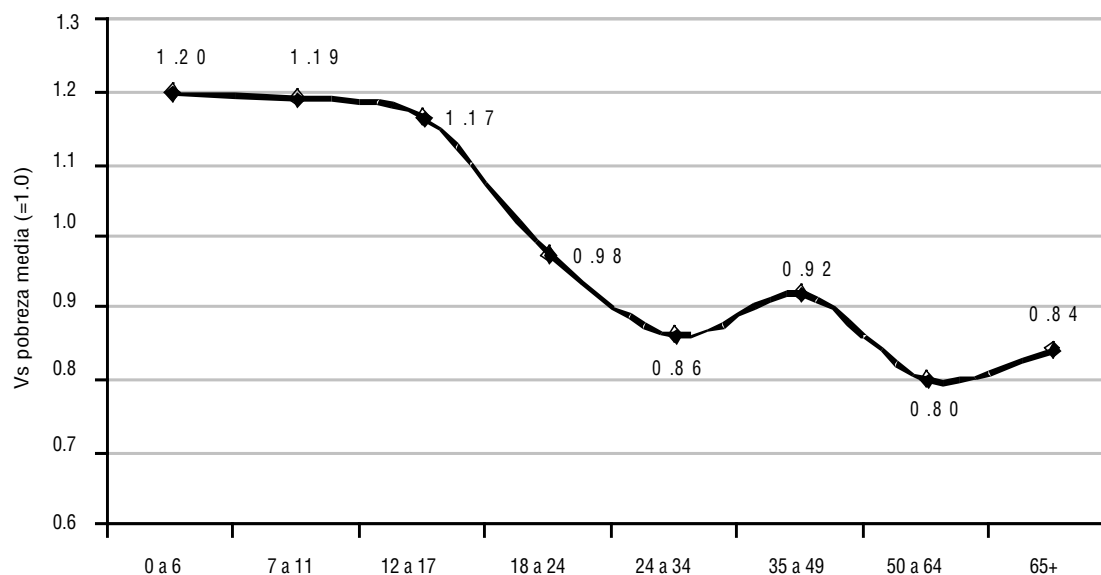
La Misión contra la pobreza reconoce que los niños y jóvenes son los más afectados por la pobreza en el departamento de Antioquia, (ver gráfico 2) y calcula la población total de la ciudad (sin incluir Área Metropolitana) en 2.368.000 habitantes de los cuales el 49,2% se encuentran bajo línea de pobreza⁹, lo que equivale a 1.164.000 personas que tienen dificultades para vivir dignamente; mientras que 289.000 viven bajo la línea de indigencia¹⁰, es decir el 11,9%. Por su parte el Plan de Desarrollo 2004-

6. La realiza el Dane cada tres o cuatro años, cuantifica y caracteriza las condiciones de vida de los pobres y de los no pobres, comprendiendo así también el fenómeno de la pobreza, al incluir las variables tan importantes, relacionadas con la vivienda, los servicios públicos y los miembros del hogar.
7. Se puede definir la exclusión social como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente en su sociedad a nivel económico, social, cultural, político e institucional incluye tres dimensiones: i) Económica, en términos de carencia de medios de producción, de privación material y barreras en el acceso a mercados y servicios que garanticen la satisfacción de necesidades básicas, ii) Política e institucional, en cuanto a falta de garantías y carencia de derechos

- civiles, políticos, económicos, sociales y culturales que garanticen la participación ciudadana y iii) Sociocultural, referida al desconocimiento o prejuicios respecto de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o a las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales (Gacitua y Sojo, 2000).
8. En septiembre de 2000 en el marco de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio, 189 naciones (incluida Colombia), acordaron los Objetivos del Milenio que tienen por propósito: i) Erradicar la pobreza extrema y el hambre, ii) Lograr la enseñanza primaria universal, iii) Promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, iv) reducir la

- mortalidad infantil, vi) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, vii) Garantizar la sustentabilidad del medio ambiente, y viii) Fomentar una asociación mundial para el desarrollo. Dichos Objetivos son una estrategia de desarrollo de largo plazo. Cada país se comprometió a definir unas metas nacionales, que puedan ser alcanzadas en el año 2015, para cada uno de los Objetivos.
9. La línea de pobreza se refiere al porcentaje de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el costo de una canasta básica (alimentos, vestuario y vivienda) de consumo.
10. La línea de indigencia al porcentaje de personas cuyos ingresos no permiten cubrir el costo de una canasta mínima (calorías) de alimentos para subsistir.

Gráfico 2. Incidencia de la pobreza por grupos etários. Ciclo de vida de la pobreza en Antioquia



Fuente: Misión para el diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad

2007: *Medellín, compromiso de toda la ciudadanía* afirma la crisis social por la que atraviesa gran parte de las familias de la ciudad donde el 54,8% de las mismas devengan hasta 2 salarios mínimos legales mensuales vigentes, es decir, cerca de 270.259 familias se encuentran en situación de pobreza.

En Medellín se estima que la población de menores de 18 años es de aproximadamente 647.794 personas (325.390 hombres y 322.404 mujeres), de estos la población infantil de 0 a 6 años es de 267.750 niños y niñas de los cuales 93.700 pertenecen a hogares clasificados en estrato socioeconómicos 1 (bajo-bajo) y 2 (bajo), es decir el 35% (Plan de Desarrollo).

Entre los estratos socioeconómicos¹¹ de más bajos ingresos se registra mayor número de embarazos precoces,

hay un alto porcentaje de niños de más baja talla y peso, el acceso a servicios básicos es restringido, hay una baja ingesta de calorías y proteínas y se registran mayores tasas de mortalidad infantil por problemas de insalubridad y desnutrición. Así mismo, se carece de facilidades de educación preescolar, y si bien ya existen posibilidades de cursar la educación básica, ésta a menudo es de baja calidad, debido a la “racionalización del sector educativo” producto de las políticas del ajuste fiscal.

Los menores de edad en situación de pobreza e indigencia no deberían estar condenados a vivir en desventaja y con una privación de oportunidades, ya que existe la claridad de que todo niño debe alcanzar su máximo potencial y que las oportunidades de la vida no deben ser dictadas por las circunstancias de su nacimiento.

La inversión en la infancia como herramienta adecuada para escapar de la trampa de la pobreza

La pobreza crónica es el mayor obstáculo para satisfacer las necesidades de los niños y niñas, impide su protección y la promoción de sus derechos. Este grupo poblacional es el más perjudicado por el flagelo en mención que los afecta en la raíz misma de su potencial de desarrollo: su mente y su cuerpo en crecimiento.

11. La estratificación socioeconómica identifica las viviendas y los predios en donde reside la población más pobre y la población con mayor capacidad económica, para cobrarles los servicios públicos domiciliarios con tarifas diferenciales por estrato, es decir para asignar subsidios y cobrar sobrecostos o contribuciones. Los estratos socioeconómicos en los que se pueden clasificar las viviendas son 6, denominados así: 1-Bajo-bajo; 2- Bajo; 3- Medio-bajo; 4- Medio; 5-Medio-alto y 6-Alto.

Por tanto, la eliminación de la pobreza y la reducción de las disparidades deben estar entre los objetivos principales de todas las iniciativas de desarrollo.

Los objetivos y las estrategias acordados en las grandes conferencias de las Naciones Unidas celebradas recientemente, así como su seguimiento, en particular la Cumbre del Milenio, ofrecen un marco internacional favorable para que las estrategias nacionales de reducción de la pobreza garanticen el goce y la protección de los derechos de los niños y fomenten su bienestar.

Actualmente hay una buena disponibilidad para asegurar el crecimiento de los niños. Diversos estudios científicos confirman la importancia de la inversión en la niñez y la adolescencia como mecanismo efectivo para romper la pobreza estructural, además de la prioridad que le han dado al tema varias instituciones que demuestran el inmenso valor de los primeros años de vida y la responsabilidad que las distintas instancias deben asumir.

En esta dirección apuntan organismos multilaterales, como el Banco Mundial que justifica intervenir en la infancia temprana como política de fortalecimiento de los derechos humanos: “Los niños tienen derecho a desarrollar su potencial total, y el permitir que el desarrollo sea truncado cuando bien pudiese prevenirse es una violación a un derecho básico”. Además, desde el punto de vista social, la transmisión de valores morales, sociales y culturales positivos que se logran cuando se interviene en la infancia temprana justifican, el invertir en ella, ya que es un instrumento que fortalece a la sociedad.

Los programas de intervención y atención en los niños han demostrado que éstos logran mejores resultados cognitivos, conductuales y sociales, que se encuentran mejor preparados para la educación en la escuela, tienen menor riesgo de problemas de salud, lo cual le ahorra a la sociedad el costo de intervenir en programas curativos y le evita el costo de la repetición escolar por bajo desarrollo cognitivo.

Consideraciones teóricas sobre la inversión en la infancia y el beneficio de la misma

De la abundante literatura de diversas disciplinas sobre el bienestar de la niñez y su impacto en la adolescencia y en la vida adulta, hacemos referencia a Amartya Sen (1999), al clásico trabajo de Robert Myers (1993) y los trabajos de Sarmiento, González y otros (2003), sin que esto signifique que se descarte otra producción existente.

Para Myers (1993) el desarrollo del niño se refiere al proceso de cambio en el que los niños pueden desempeñar actividades más complejas. El desarrollo incluye una dimensión física, una dimensión intelectual, una dimensión social y otra emocional. El desarrollo comienza antes del crecimiento. Para que un niño se desarrolle de una manera sana y normal es necesario no sólo satisfacer las necesidades básicas de protección, alimentación y salud; sino satisfacer las necesidades de afecto, protección, estimulación y seguridad. Para el autor en mención la inversión en la primera infancia tiene repercusiones sociales inmensas y no significa un gasto si se tiene en cuenta los beneficios a futuro.

Amartya Sen (1999) realiza un análisis desde una perspectiva del desarrollo como una ampliación de la libertad humana, el éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la misma, ya que no sólo se debe valorar el vivir bien y en forma satisfactoria, sino también el tener control sobre la propia vida y la calidad de ella; por tanto al usar esta perspectiva se puede observar la magnitud y la importancia del papel de la inversión en la infancia y en la juventud.

Dicha inversión tiene muchas características y aspectos distintos, y es importante separar las formas diferentes en las cuales ese papel puede ser importante para reforzar la libertad humana, y por medio de ello, avanzar en el desarrollo (Sen, 1999).

A juicio de Sen la inversión en la niñez es clave para romper el ciclo de la pobreza, ya que su efectividad es mayor que el costo debido a su alto impacto positivo en el proceso general del desarrollo, por el efecto integral de la relación entre la niñez y la edad adulta.

El impacto de la inversión en la infancia es un mecanismo de ampliación de libertades. El premio Nobel de 1998, afirma que el sufrimiento de quienes integran los sectores más desfavorecidos se manifiesta, principalmente, en una restricción de sus libertades, por tanto Sen sostiene que las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria de manera que se les garantiza unos derechos que se traducen en un determinado nivel de vida.

La propuesta: Una generación incluida y con derechos

Con la propuesta se pretende realizar un pacto social para que las próximas generaciones rompan la trampa intergeneracional de la pobreza y que de esta manera exista una generación incluida para los menores de edad 0-17 años, es decir, que este segmento de población sea libre de hambre y desnutrición, de trabajo infantil, de exclusión, de ignorancia, de enfermedades, violencia y maltrato y con posibilidades de participar; se les garantice su desarrollo y así se rompa la trampa intergeneracional de la pobreza.

El objetivo general de la propuesta es promover un acuerdo entre el Estado, el sector privado y la sociedad que permita avanzar en la formación de una generación libre y con derechos como mecanismo directo para atacar la pobreza y crear un círculo virtuoso de generaciones incluidas y con oportunidades en la ciudad de Medellín.

La propuesta que se orienta hacia un desarrollo incluyente, pretende que miles de jóvenes, adolescentes y niños se vean beneficiados por el desarrollo, económico, social y político, ya que éstos serán las mujeres y hombres del mañana.

Hay que centrar la importancia del desarrollo de los niños por el gran impacto en la estructuración de las relaciones económicas, políticas y sociales sobre la economía y la sociedad, porque es un desarrollo que se origina a través de los niños y es mediante la inclusión que se expande la ciudadanía.

Tanto el Estado como la sociedad deben garantizar el derecho a una



adecuada alimentación a los niños y niñas de Medellín para superar los actuales niveles de hambre y desnutrición, a la salud y seguridad social que los libre de enfermedades prevenibles, a la educación para que tengan acceso a una enseñanza de buena calidad, el acceso a determinados bienes y servicios básicos para evitar que estos en situación de exclusión se vean obligados desde temprana edad, a ingresar al mercado laboral en condiciones de alta precariedad e inseguridad; una participación activa en la toma de decisiones en todos los niveles y en la planificación, aplicación, vigilancia y evaluación en todos los asuntos que afecten sus derechos.

Esta propuesta se concibe la libertad de una manera más amplia, por que el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano. En efecto, el concepto más amplio de la libertad “supone que los hombres y mujeres de todas partes del mundo tienen derecho a ser gobernados por su propio consentimiento, al ampa-

ro de la ley, en una sociedad en que todas las personas, sin temor a la discriminación ni a las represalias, gocen de libertad de opinión, de culto y de asociación” (Naciones Unidas, 2005). También deben verse libres de la miseria, de manera que se levante para estas personas el limitante que les impone la pobreza extrema y las enfermedades infecciosas.

El principal promotor de este paradigma es el premio Nóbel de Economía, Amartya Sen, quien sostiene que “el desarrollo es libertad”, por lo que las políticas públicas deben generar opciones para que la gente lleve su propia vida de manera cada vez más satisfactoria. A través de esta óptica “el desarrollo como ejercicio de libertad” permite la realización de capacidades de la gente y su expansión, les garantiza unos derechos que se traducen en un determinado nivel de vida.

Por una generación libre de:

Hambre y desnutrición: Ya que los costos del hambre para las distin-

tas sociedades toman formas muy distintas. Los más evidentes son los que derivan de reparar los daños que causa, por ejemplo, los gastos médicos de los tratamientos a embarazos y partos problemáticos de madres que padecen anemia e insuficiencia ponderal, así como las frecuentes enfermedades de los niños cuyos sistemas inmunológicos quedan debilitados por el hambre.

Libres de trabajo infantil: Por ser más frecuente entre los hijos de los más pobres, el abandono escolar también es un obstáculo a la movilidad social, reproduciendo nuevos pobres en las mismas familias. Además de la baja renta de la familia, la presión del mercado que se beneficia de mano de obra barata y el fracaso escolar empujan a niños y niñas a trabajar. También los empujan sistemas de valores culturales que consideran a los niños y niñas como objetos propiedad de su familia y no como sujetos de derecho.

Libres de ignorancia: La educación está estrechamente vinculada al ejercicio de la ciudadanía y la igualdad de oportunidades. Por tanto, es preciso promover la escolarización universal, gratuita y obligatoria durante la educación básica y diseñar sistemas que ofrecen a las familias más pobres subsidios vinculados al mantenimiento de sus hijos en la escuela.

Libres de exclusión: Invertir en los niños es de suma importancia, dado que ellos son el futuro de la región. La incapacidad de enfrentar ahora los problemas que los aquejan contribuirá a empeorar los de la próxima generación. Es importante observar que el costo de hacerle frente a las

principales carencias que sufren los niños es sorprendentemente modesto, el Banco Mundial estima que por cada dólar de inversión se obtiene 12 de rentabilidad.

Libres de enfermedades: La carga que imponen las enfermedades y la salud deficiente es mucho más severa para los pobres. Éstos sufren la mayor incidencia de enfermedades; cuentan con la menor cantidad de protección a través de los seguros cuando una afección aqueja al responsable por ganar el sustento familiar; y hay mayores posibilidades de que los niños se vean afectados por la desnutrición y las enfermedades, lo que reduce su capacidad para aprender.

Libres para participar: En su búsqueda de autonomía los y las adolescentes experimentan una apertura de su mundo, pasando de lo privado (familia) a lo público (Estado). Allí la socialización se amplía a la escuela, a los grupos de compañeros y amigos y a la comunidad. La capacidad de organización y participación se vuelve muy importante debido a su creciente comprensión y contacto con el mundo público, con un mundo más amplio. Los espacios de participación de los adolescentes tienen impactos positivos no sólo para ellos sino para la sociedad en general, ya que se constituyen en escenarios para la construcción de la democracia y de la ciudadanía desde y hacia sus espacios vitales más importantes como la familia, la escuela, el barrio, los grupos de amigos y las organizaciones juveniles (Unicef, 2002).

Con la propuesta se apunta a una estrategia deliberada de desarrollo infantil que han demostrado ser bas-

tante exitosa en otros países donde se han ejecutado, con voluntad y compromiso la ciudad puede imponer un círculo virtuoso con la niñez y la juventud mediante la atención en este grupo poblacional, tarea que deberá ir acompañada de la sociedad civil como veedor de las políticas que apunten en esta dirección. ●

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo. (1998). Para salir de la pobreza. Consultado en abril 17 de 2005 en www.iadb.org.
- Bustelo, M. (1998). Todos Entran: Propuestas para sociedades incluyentes. Bogotá: Taurus, Almaguara.
- Cepal. (2005). Objetivos de desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Centro de Investigación para el Desarrollo –CID–. Universidad Nacional de Colombia y Contraloría General de la República. (2004). Bienestar: macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura. Bogotá.
- Contraloría General de la República. (2004). Evaluación de la política social 2003. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Corredor, C. (2004). Pobreza, equidad y eficiencia social. Bogotá: PNUD.
- Gacitua, E. y Sojo, C. (2000). Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Washington: Banco mundial.
- Iguiniz, J. (2002). La pobreza es multidimensional: un ensayo de clasificación. www.consortio.org Consultado en Agosto/28/2005
- Myer, R. (2000). Atención y desarrollo de la primera infancia en Latinoamérica y El Caribe: Una revisión de los diez últimos años y una mirada hacia el futuro. Revista Iberoamericana de Educación. Consultado en Mayo/4/2005 en <http://www.campus-oei.org/revista/rie22a01.htm>.
- Myer, R. (1993). Unicef. Los doce que sobreviven.
- Naciones Unidas. (2005). Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Washington: Naciones Unidas.
- Sarmiento, A.; González, J.; Delgado, L.; Martínez, R. y Puentes, J. (2003). Finanzas públicas niñez y juventud. Save the Children, Fundación Restrepo Barco, Unicef, Cinde. Bogotá, noviembre de 2003.
- Sen, A. (1999). Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia. Consultado en IV/25/05 en <http://www.eumed.net>
- Unicef. (2002). La niñez colombiana en cifras.

DECLARACIÓN DE ONG POR LA TRANSPARENCIA

Declaración pública de acuerdos de trabajo:

Las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) somos una forma de agrupación de la sociedad civil, comprometida con la construcción del Estado Social y Democrático de Derecho que trabaja por el bien común. Desde esta responsabilidad y con la aspiración de ampliar la noción de lo público democrático en el país, las ONG y organizaciones del sector social que suscribimos esta declaración, hemos decidido llevar a cabo la iniciativa ONG por la transparencia.

Hasta ahora, hemos estado reguladas y vigiladas de diversas maneras: presentamos información sistemática a nuestros destinatarios y donantes, presentamos de manera periódica información contable al Estado tanto nacional como local, somos auditados por empresas especializadas, etc. Esto está bien, pero queremos ir más allá. Queremos incrementar nuestra visibilidad, presentando información pública permanente, sistemática y calificada sobre nosotros mismos, como la mejor manera de dar a conocer lo que somos y hacemos y de lograr la credibilidad y el respaldo público. Hacerlo de manera colectiva es la posibilidad de demostrar que no se trata de una preocupación episódica de una ONG aislada, sino que es una tendencia de una buena parte del sector.

Impulsamos esta iniciativa porque:

- + Somos conscientes de que el deber ser de la transparencia pasa por nosotros mismos y se concreta en la exigencia de ser claros públicamente respecto a quiénes somos, qué pretendemos, qué hacemos, cómo lo hacemos, con qué y con quiénes lo hacemos.
- + Sabemos que la buena fe de nuestros propósitos no nos exime de equivocaciones; por eso la evaluación permanente de lo que hacemos es un valor que incorporamos al trabajo cotidiano y sabemos que la mejor manera para que los resultados de esos procesos evaluativos sean tomados en serio es que estén a disposición de los interesados.
- + Creemos que los destinatarios del trabajo de las ONG tienen derecho a un trabajo confiable y de calidad, ética y técnicamente bien fundamentado; por ello, los mecanismos que tiene construidos cada organización para garantizar que su trabajo sea de calidad y para incorporar las lecciones aprendidas, estarán permanentemente abiertos al escrutinio de esos destinatarios.
- + Consideramos que quienes aportan recursos para la realización de las actividades tienen derecho a información confiable y calificada sobre la manera como se invierten sus recursos. Ello implica dotarse de sistemas confiables de producción de información programática, financiera y contable; estas herramientas, que son un requisito para la buena gestión cotidiana son, al mismo tiempo, una oportunidad para que nuestros aportantes, el público y el Estado, mejoren su confiabilidad en nuestra probidad, al tener la oportunidad de conocer con mayor amplitud dicha información.

Es por lo anterior que hemos decidido presentar nuestra política de transparencia, haciendo más y mejor lo que hasta ahora hemos hecho, comprometiéndonos a entregar al público en general, información clara, verídica y actualizada, relativa a nuestras organizaciones, órganos de gobierno y control, proyectos en desarrollo, informes de gestión y financieros, a través de internet y otros medios impresos.

**Queremos que se acabe la pobreza. Deseamos un mundo
sin hambre, sin personas condenadas a vivir indignamente,
sin desigualdades inhumanas.**

**Pedimos que la riqueza se distribuya con justicia
y que haya igualdad de oportunidades para todos nosotros
y nuestros prójimos.**

**No queremos más excusas de los poderosos,
ni paños de agua tibia, ni promesas de buen corazón.
Pedimos compromisos reales, soluciones contundentes
con fecha de cumplimiento y reglas claras que permitan
exigir resultados. Para que así podamos ser
los unos y los otros.**

**POBREZA
cero**
2015
Sin excusas



CORPORACION
REGION

Calle 55 N° 41-10 Tel: (57-4) 2166822 Fax: (57-4) 2395544
A.A. 67146 Medellín - Colombia
coregion@region.org.co • www.region.org.co