

ECONOMÍA Y DESARROLLO







CRECIMIENTO, EQUIDAD Y LUCHA CONTRA LA POBREZA MEDELLÍN: 1990-2002*

POR JORGE BERNAL MEDINA¹

* Artículo recibido en marzo de 2006.
Artículo aprobado en mayo de 2006.

¹ Director de la Corporación Región

INTRODUCCIÓN²



El texto centra su atención en algunos de los enfoques que se vienen utilizando para analizar el tema de la pobreza y la inequidad social; de otra parte, pone el acento en algunos de los indicadores que se utilizan para medir esa situación de pobreza y de inequidad, se insiste en el tema de la desigualdad en la distribución del ingreso y de la propiedad en la ciudad y al final se señalan algunos elementos de lo que podría ser una agenda redistributiva que ayude a corregir esas grandes desigualdades económicas y sociales.

Se apoya en algunos autores que han hecho un esfuerzo por establecer nuevas relaciones entre economía, ética y política en procura de construir alternativas de desarrollo que vayan más allá del simple crecimiento y la estabilidad macroeconómica y que se plantean el problema del bienestar y el desarrollo humano, la equidad, la igualdad y la libertad. Autores como los premios Nobel de economía Amartya Sen y Joseph Stiglitz, economistas de la talla de Nanak Kakwani y Jagdish Bhagwati, y en nuestro país economistas y filósofos como Jorge Iván González, Eduardo Sarmiento, Luís Jorge Garay y Francisco Cortés, vienen realizando un gran esfuerzo en procura de lograr nuevas y más virtuosas relaciones entre crecimiento, equidad y combate a la pobreza.

El desarrollo como libertad

Amartya Sen ha ido construyendo un planteamiento consistente sobre el desarrollo relacionándolo con la libertad y la democracia. En él se busca establecer una relación entre ética, economía, filosofía y política. De manera clara Sen advierte que, la expansión de la libertad es tanto el fin primordial del desarrollo como su medio principal. De allí que el desarrollo puede concebirse como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. El centrar la atención en las liberta-

des humanas contrasta con visiones más tradicionales y convencionales del desarrollo, que lo han identificado básicamente con el crecimiento del producto nacional bruto, el aumento de las rentas personales, la industrialización, los avances tecnológicos o la modernización social. Por eso para él, el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad, entre las cuales se ubican la pobreza y la tiranía, el no desarrollo de las capacidades y realizaciones y de las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o la excesiva intervención de Estados represivos.

En otros casos, la violación de la libertad se debe directamente a la negativa de los regímenes autoritarios a reconocer las libertades políticas y civiles y a la imposición de restricciones para la participación en la vida social, política y económica de la comunidad (Sen, 1999, 20).

Es muy claro que en este enfoque el propósito central de una política social no es el combate a la pobreza en sí misma, sino la expansión de las capacidades, las realizaciones de los seres humanos y la libertad entendida como la posibilidad de elegir el tipo de vida que se considera valioso. Por eso no se limita a la esfera de lo económico y del ingreso sino que tiene en cuenta otras dimensiones de la vida social y política.

En síntesis, según el enfoque de Sen, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no solamente como la falta de ingresos. Lo que hace la perspectiva de las capacidades en el análisis de la pobreza es contribuir a comprender mejor la naturaleza y las causas de la pobreza y la privación, trasladando la atención principal de los medios a los fines que los individuos persiguen (Sen, 1985, 114). Ésta es, sin lugar a dudas, una perspectiva más amplia, estructural, retadora e interesante, que la tradicional de solo hacer unos programas focalizados para atender a los más pobres y esperar el goteo del crecimiento económico.

Reconocido esto, Sen también reitera en sus trabajos que la perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razona-

ble idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la ausencia de ingresos puede ser una importante razón por la que una persona no pueda desarrollar sus capacidades y, en consecuencia no pueda ser libre.

Por eso, aunque en el concepto de pobreza es importante distinguir la falta de capacidades de la escasez de ingresos, en la vida real, las dos perspectivas están relacionadas, en tanto una reducida renta predispone claramente a llevar una vida pobre y la falta de renta suele ser la principal causa de las privaciones, incluida la inanición y las hambrunas (Sen, 1997, 114). De manera explícita este autor advierte que: “cuando se estudia la pobreza existe una excelente razón para comenzar con la información que poseamos sobre la distribución de las rentas, en especial de las rentas bajas” (ibíd., 96).

Resulta muy claro que para un pobre por renta, o para un indigente, no hay muchas opciones de elegir entre diversos tipos de vida, por el contrario, está condenado a llevar una vida pobre mientras esté en esta condición.

En resumen, el propósito último del desarrollo no es mejorar los ingresos, sino promover la libertad y el bienestar humano, pero sino se cuenta con ingresos esa libertad y ese bienestar no se podrá materializar.

Stiglitz y su balance crítico de las políticas económicas y sociales aplicadas en las últimas décadas

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 las políticas económicas y sociales del llamado Consenso de Washington que se impusieron en la mayoría de países de América Latina y propone en su lugar profundas reformas en estos campos (Stiglitz, 2003).

En este trabajo retoma, entre muchas otras cosas, la polémica sobre el papel del Estado y del mercado y señala explícitamente:

“He argumentado que es preciso formular un conjunto de políticas económicas que reflejen un mayor equilibrio entre los mercados y el Estado; que reconozcan el papel fundamental que ambos deben desempeñar para que la economía funcione y acepte que ese papel pueda cambiar con el tiempo, de acuerdo con la solidez de las instituciones tanto del sector público como del privado; y que reconozca asimismo que las estrategias de desarrollo deben apuntar al fortalecimiento simultáneo de ambos sectores. También es necesario que dejemos de concentrarnos excesivamente en la inflación, para prestar más atención a la creación de empleos; y que no pensemos tanto en la reestructuración y la privatización de las empresas existentes, sino más bien en la creación de empresas nuevas. Debemos apartarnos de la teoría económica de la filtración o goteo (incluidas sus versiones más modernas, a las que me he referido con el nombre de ‘trickle down plus’), que añaden a la concepción simplista del Consenso de Washington una preocupación por la educación primaria, especialmente para las niñas, y centrar nuestra atención en la pobreza—en todas sus dimensiones—, en el convencimiento de que no podemos separar las políticas económicas de su contexto social y político. El desarrollo representa una transformación de la sociedad” (ibíd., 14).

Es importante destacar que para este autor el desarrollo representa una transformación de la sociedad y no sólo el crecimiento económico o la reducción de la pobreza y mucho menos los equilibrios macroeconómicos y el control de la inflación. Por eso, para él es necesario considerar los temas

² Este artículo fue realizado a partir de la ponencia presentada por el autor en el segundo Congreso de Ciudad realizado en la ciudad de Medellín en el año 2005 con el propósito de analizar la situación de la pobreza y la equidad en la ciudad y de discutir las políticas públicas en este campo.

de la ampliación y fortalecimiento de la democracia, de los derechos y libertades ciudadanas y la construcción de ciudadanías muy activas. En este mismo sentido considera que el Estado tiene un papel importante que desempeñar en la reducción de las desigualdades en América Latina (ibíd., 27).

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, se les dice 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. De manera categórica afirma que según estas teorías:

“No se puede confiar en el pueblo porque es muy probable que lo engañen los dirigentes populistas. Los bancos centrales deben ser independientes; 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” (ibíd., 14).

Para él la democracia, en el verdadero sentido de la palabra, es algo más que la mera democracia electoral, la verdadera democracia supone la participación en la toma de decisiones del país, y entre éstas, las más importantes están las que repercuten en mayor medida en la vida de la gente: las decisiones económicas.

Las políticas del Consenso de Washington prestaron escasa atención a las cuestiones relativas a la distribución. Hoy esta claro que los temas de la distribución repercuten de manera importante en el desempeño de la economía. Por ello, estos aspectos deben ser elementos esenciales de cualquier agenda “para la reforma de las reformas”.

Al avanzar en este propósito, el autor destaca elementos que están muy lejos de la ortodoxia económica neoclásica y que, en su opinión, deben ser

tenidos en cuenta a la hora de trabajar por una nueva estrategia de desarrollo para una región. De manera particular se refiere a asuntos como el de la igualdad y advierte que hay que ir más allá de la simple igualdad de oportunidades y avanzar hacia una igualdad también en materia de resultados, de logros efectivos en términos de bienestar; de otra parte, llama la atención sobre la importancia de la comunidad, de la acción colectiva, de la necesidad de ir más allá del individualismo para generar un sentido de solidaridad social. Esta acción colectiva, esta comunidad, puede expresarse tanto a través del gobierno, en diversos niveles, como también por conducto de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales, que pueden ser medios importantes no sólo de acción, sino también de expresión de opiniones. Además, destaca que en las últimas décadas se ha ampliado el concepto de los derechos humanos fundamentales, que ya no abarcan solamente los derechos y las libertades civiles, la libertad de expresión y de prensa, el derecho de reunión y la libertad religiosa, sino también los derechos económicos, el acceso a la atención primaria en salud y el derecho a ganarse la vida. Puede haber conflictos entre esos derechos, y entre los de unas personas y los de otras, lo importante es que existan maneras de resolver esos conflictos. Esta es, para él una de las esferas de acción de la responsabilidad colectiva.

Kakwani y el crecimiento pro-pobre

Es claro que el debate sobre las causas de la pobreza y la desigualdad, así como sobre las políticas aplicadas y las que se deben aplicar para su reducción, está abierto y es absolutamente relevante a la hora de definir nuevas acciones de política pública.³ Uno de los elementos centrales de la 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 índi-

ces 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 reduzca la pobreza.

Al aplicar la metodología de N. Kakwani, Jorge I. González y Alfredo Sarmiento entre otros (Sarmiento et al., 2005),⁴ han buscado determinar la relación entre crecimiento económico, equidad y lucha contra la pobreza para el caso colombiano entre 1996 y el 2004.

“Autores como Kakwani, Khandker y Sen (2004) 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. Hay diversos tipos de crecimiento y no todos contribuyen a reducir la pobreza” (ibíd., 2).

Para establecer una conclusión acerca de la interacción crecimiento, equidad y pobreza es preciso visualizar el comportamiento de cada variable de manera simultánea. El crecimiento puede ser re-

ductor o generador de pobreza, dependiendo de qué suceda con la inequidad durante el proceso de crecimiento. Ni antes ni después. Por esta razón no es suficiente con el análisis estático de los indicadores, pobreza y distribución. (ibíd., 17)

La literatura económica analizada permite afirmar con seguridad que, para que la lucha contra la pobreza tenga efecto, es necesario recordar que el crecimiento es un instrumento para el bienestar de la gente y no la finalidad del desarrollo. El bienestar de un país se califica en gran medida por el grado de equidad entre los integrantes de una sociedad. De todas maneras, queda claro que si no se resuelve el asunto del ingreso, los ciudadanos no podrán lograr ese bienestar y ser realmente libres.

El crecimiento y la distribución son objetivos complementarios que pueden lograrse simultáneamente. La lucha contra la pobreza requiere de dos estrategias identificadas por Bhagwati: 1) lograr que el crecimiento económico favorezca a los pobres y mejore la equidad y 2) propiciar el acceso a los bienes y servicios básicos por medio del gasto público que favorezca a los pobres. La segunda estrategia requiere de la primera para ser sostenible y tener efectos apreciables.

El indicador Pegr de Kakwani permite medir de manera precisa el avance simultáneo del crecimiento económico y la distribución. Es un valioso instrumento para monitorear el crecimiento colombiano dados los altos niveles de pobreza y desigualdad que presenta el país.

El análisis de los datos de la experiencia reciente colombiana muestra que en la mayor parte de los años noventa el crecimiento tiende a no ser a favor de los pobres. Por ello se hace necesario un esfuerzo explícito en favor de políticas de crecimiento que favorezcan la distribución. Se mantiene la trampa de pobreza porque el crecimiento no ha estado acompañado de claras políticas redistributi-

³ Muchos de los cambios políticos que vienen ocurriendo hoy en América Latina tienen que ver con las políticas económicas y sociales aplicadas, sus efectos y la necesidad de producir cambios importantes en ellas.

⁴ Estos autores aplican dicho enfoque para analizar si el crecimiento de Colombia en los últimos nueve años ha favorecido a los pobres y mejorado la equidad.

vas. En particular estrategias dirigidas a mejorar el acceso a activos como tierra, capital, crédito y educación para los más pobres. 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.

En síntesis este recorrido teórico permite sacar algunas conclusiones que son el marco de referencia para el análisis sobre la escasa libertad en materia económica y social que enfrentan miles de hogares en Medellín y el Área Metropolitana:

- Es preciso superar la visión economicista que ha prevalecido en la gran mayoría de los estudios sobre la pobreza y que ha orientado las políticas públicas de las últimas décadas.
- Hay que entender la pobreza como un obstáculo para la consecución de los fines del desarrollo y de la libertad. Esto es, la posibilidad de elegir el tipo de vida que se considera valioso. La renta y el ingreso son medios importantes para alcanzar la libertad y el bienestar, aunque no son el fin del desarrollo.
- Hay que reconocer como un avance importante en los enfoques del desarrollo, las nociones de desarrollo a escala humana, el desarrollo humano, el desarrollo como libertad y el crecimiento pro-pobre. Son perspectivas que replantean de fondo el enfoque neoconservador o neoliberal que ha prevalecido en América Latina y en Colombia en las últimas décadas.
- Como se evidencia en muchos trabajos sobre la pobreza en Colombia, en América Latina y en el mundo, hay sectores y grupos sociales que sufren de manera más directa, profunda y dramática la pobreza. Es el caso de las mujeres, los cam-

pesinos, los indígenas, los afrocolombianos, los desplazados y los jóvenes de los estratos bajos.

- La pobreza y la desigualdad tienen causas y responsables. La pobreza se explica por: el bajo crecimiento pro-pobre, las bajas coberturas en educación y salud y su baja calidad, las políticas económicas y sociales aplicadas en los últimos años, y de manera muy importante, por la mala distribución de la propiedad y de la renta, por la acumulación excesiva que hace el capital de las riquezas y de las ganancias que producen los trabajadores y el conjunto de la sociedad. En consecuencia si no hay políticas públicas que afecten intereses y que permitan una real redistribución y democratización de la propiedad y del ingreso, no habrá posibilidades ciertas y permanentes de erradicar la pobreza de nuestras sociedades. Sin esta perspectiva todo lo que se haga serán medidas transitorias, alivios parciales o paños de agua tibia frente a un mal de carácter estructural.
- Las sociedades que han experimentado crecimientos económicos importantes, y que al mismo tiempo han tenido claras políticas redistributivas agenciadas desde Estados de Bienestar, y políticas sociales de carácter más estratégico, registran niveles muy bajos de pobreza. Ejemplo claro de este modelo han sido los países del norte de Europa, donde el Estado Social de Derecho ha tenido plena vigencia, ha intervenido y orientado la parte estratégica del desarrollo económico y ha garantizado los derechos sociales de manera universal. En sus análisis de la globalización, Stiglitz (2002) muestra que países como China, India, Corea del Sur, Singapur y Malasia, que no han aceptado las fórmulas del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, y en los cuales el Estado ha seguido manteniendo una orientación básica de la actividad económica y social, la pobreza se ha reducido sustancialmente. Por el contrario donde el Estado deja de cumplir este papel y cree enteramente en la ca-

pacidad reguladora del mercado y, por ende, no se adelantan políticas redistributivas, y políticas sociales universales, la pobreza y el hambre aumentan. Es lo que viene ocurriendo, por ejemplo, en países como Estados Unidos, donde sigue aumentando la pobreza, que afecta a más de 40 millones de personas. Algo similar sucede en un buen número de países de América Latina y el Caribe. En estos casos, los gobiernos, las élites empresariales y las políticas de los organismos multilaterales tienen la mayor responsabilidad en el agravamiento del panorama económico y social registrado en las últimas décadas.

- Es importante destacar la relación entre pobreza, acción social y política, o, en otros términos poner de presente la importancia de la organización y participación social y política de los pobres. En el origen y la permanencia de los estados de pobreza está presente un problema político, en términos de exclusión, escasa organización y precario poder de los pobres. Mientras ellos no aumenten su poder, no tengan una presencia más organizada en la sociedad y no se puedan hacer representar e influir en las políticas públicas, difícilmente saldrán de esa situación. Muchas de las leyes y políticas para atender y superar la pobreza en Europa y en América, y de las garantías sociales de los obreros en distintos países fueron el resultado de la organización, la movilización y las exigencias de derechos de esos mismos trabajadores.
- En este sentido, Sen demostró que las grandes hambrunas se debían más a la falta de derechos —esto es, a la carencia de un empleo retribuido que habría permitido a los pobres pagar el precio de los alimentos y a la ausencia de democracia con la cual ejercer los derechos ciudadanos— que a la escasez global de suministros de productos alimenticios. Según él, la acción pública contra el hambre responde en parte a las presiones políticas y sociales. Así la comida se compra

no con ingreso sino con presión política. La presión que ejercen los periódicos y los diversos partidos políticos obliga al gobierno a organizar pronta ayuda contra las hambrunas (Sen, 1981).

Para Sen, la capacidad de las personas de adquirir alimentos necesarios para su bienestar material está asociada con: los salarios y la renta de esas mismas personas, los ingresos adquiridos en otras actividades económicas (propietarios, artesanos, comerciantes), la prestación de servicios y los precios de los alimentos y de los gastos que se realicen en otro tipo de bienes (vivienda, educación, salud, recreación). De allí que el tema de los ingresos, del empleo y del salario, así como de los otros componentes de la canasta familiar, debe ser tenidos en cuenta a la hora de analizar el hambre.



EL PROBLEMA DEL HAMBRE, LA POBREZA, Y LA DESIGUALDAD EN MEDELLÍN

Si bien es cierto que hay avances significativos en la prestación de servicios básicos y en la calidad de vida de la mayoría de la población, también lo es que persisten niveles de pobreza inaceptables. En particular, existe un porcentaje de pobreza crítica en la ciudad, es decir, de personas que viven en Medellín y que no tienen los recursos suficientes para sobrevivir dignamente, que amerita toda la atención del gobierno de la ciudad. La situación del desplazamiento forzado que ha traído a nuestros barrios a miles de ciudadanos y ciudadanas en la más absoluta miseria, ha agudizado esta situación. Para atacar este problema y romper el ciclo de la pobreza, es necesario que, especialmente los niños y las niñas, sin importar su condición o procedencia, disfruten de sus derechos fundamentales de alimentación, educación y salud.

Si se da una mirada a lo largo de la última década, se puede constatar la variación en los indicadores de pobreza por Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), pues a comienzos de los noventa, la población con NBI era del 14,4%, ésta alcanzó valores del 24,3% en 1998 y en la actualidad se ubica en cerca del 18%.⁵ Sin embargo, si se mide por Línea de Pobreza, se está en niveles cercanos al 60% de la población en esa condición con sus consecuencias sobre el desempleo y la informalidad que hoy alcanzan tasas muy elevadas. Habría que agregar a esto, las altas tasas de homicidio que tienen un alto impacto sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) que, en el 2001, presentaba tasas de 77,21 por cien mil habitantes, ligeramente situado por encima del promedio nacional y nos ubica como departamento en el quinto lugar en calidad de vida en el país.

A lo largo de la década la desigualdad ha crecido al concentrarse los ingresos en sectores minoritarios, mientras se empobrecen grandes sectores de la población. Al día de hoy, la comuna de mayor ingreso per cápita, percibe cinco veces más que las comunas de menores ingresos per cápita. Si se incluyen los corregimientos, la relación es de 37 a 1 (Alcaldía de Medellín, 2004). Se han presentado ligeros repuntes en los años recientes, explicados por la crisis económica que ha golpeado a todos. Cuando se corrige el Índice de Desarrollo Humano por desigualdad se pierden más de 10 puntos (0,6311), lo que nos ubica por debajo de países como Honduras (*Plan de Desarrollo, Medellín compromiso de toda la ciudadanía*, 2004, 5). Este planteamiento del actual Plan de Desarrollo resume bastante bien la realidad de Medellín y de buena parte del Valle de Aburrá.

Es claro que se ha avanzado en algunos componentes de los Índices de Desarrollo Humano, de calidad de vida y de NBI. Han mejorado las coberturas de los servicios públicos domiciliarios, han bajado las muertes violentas con lo que ha aumentado la esperanza de vida de la población, han mejorado las coberturas en educación, especialmente en la educación básica y algo las de salud del régimen subsidiado y han bajado algo las tasas de desempleo. Sin

embargo la pobreza y la miseria, medida en términos de ingresos, se mantienen en niveles muy altos; sin lugar a dudas el problema más grave en materia social es el que tiene que ver con la carencia de empleo y de ingresos de la mayor parte de la población. De otra parte, este es un territorio en el que sigue prevaleciendo la desigualdad, la exclusión y la discriminación. Esto se refleja en el campo de lo territorial (por comunas y por municipios); en las diferencias entre estratos sociales (bajos y altos de la población); entre géneros (mujeres y hombres); entre edades (más afectados los jóvenes y los viejos) y entre grupos étnicos.

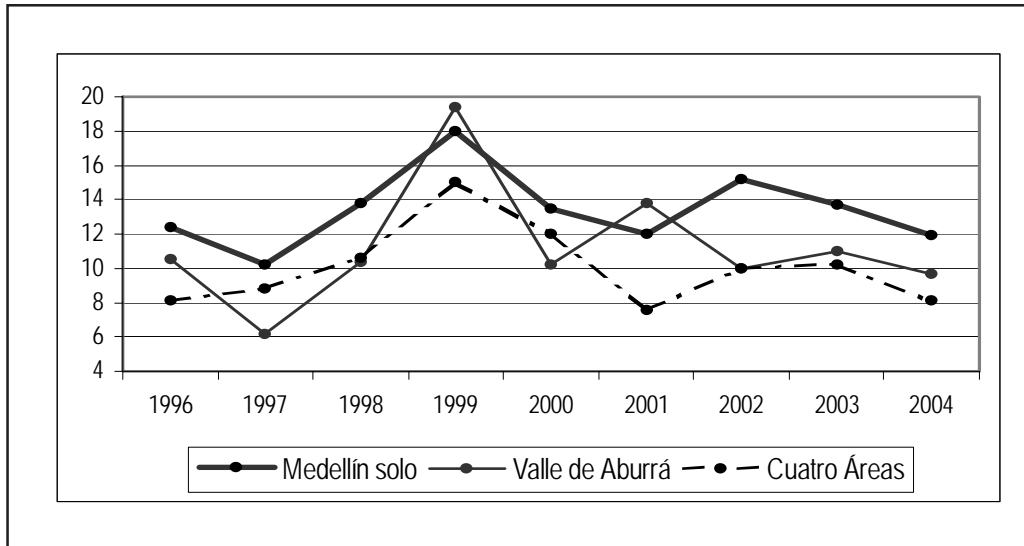
Las líneas de pobreza y de indigencia

Para este análisis vamos a utilizar los parámetros internacionales de medición de las líneas de pobreza y extrema pobreza. La primera se establece sobre dos dólares de ingreso diario (4.600 pesos día) y la segunda, sobre un dólar (2.300 pesos día).

Tomando como referencia los estimados de la Misión Nacional de reducción de la pobreza y la desigualdad,⁶ encontramos que:

- Medellín registra hoy porcentajes más altos de población en extrema pobreza (indigencia), si se compara con el Valle de Aburrá y con las otras Áreas Metropolitanas del país. En efecto, la tasa de indigencia en el 2004 es del 12% de su población, es decir, hoy hay en Medellín 282.000 personas recibiendo 2.300 pesos al día, esto es, 69.000 pesos al mes, (el 18% de un salario mínimo), lo que pone de presente que están lejos de poder adquirir el solo componente alimenticio de la canasta familiar que hoy está en 340.000 pesos mensuales.⁷
- La curva de los últimos años muestra que 1997 es el año de mejores resultados para Medellín, el Valle de Aburrá y las Áreas Metropolitanas, con un 10 % para el caso de Medellín. Se dispara en el año 1999 al 19,4%, producto de la profunda crisis económica que vive la ciudad y el país du-

Figura 1



Fuente: Cálculos Merpd con Encuestas Nacionales de Hogares, septiembre de cada año. Datos 2003 y 2004 provisionales en espera de Cuentas Nacionales definitivas.

rante ese año, baja en el 2000, para volver a subir en el 2002 y finaliza con una tendencia a la baja en el 2004, cuando se coloca en el nivel de 2001. Es decir, hoy la ciudad y el Valle de Aburrá están en el mismo nivel de indigencia que en el 2001 y por encima de la de 1997, que fue la más baja.

Como ya se anotó Medellín presenta las tasas más altas de población indigente al compararse con las otras grandes ciudades del país. Bogotá y Cali registran tasas del 6,5% y 6% respectivamente; Barranquilla está cerca de Medellín y el conjunto de las cuatro áreas se ubica en 8,1%.

Respecto a la línea de pobreza (personas con ingresos de 4.600 pesos al día) pasa exactamente lo

mismo: Bogotá y Cali se sitúan en un 32% de pobreza, Barranquilla en el 46%, mientras que Medellín llega al 49,2%, es decir, entre las cuatro grandes ciudades del país, Medellín es la que registra mayores tasas de pobreza. Estos porcentajes vistos en términos de seres humanos, nos están indicando que 1.164.000 personas son pobres en Medellín en el año 2004.

Ingresos por estratos, por comunas y por sexos

Establecida la magnitud de la pobreza en términos absolutos, es importante avanzar en la diferenciación de esta condición según el estrato so-

⁵ Según una comparación establecida entre el Diagnóstico Social de Medellín, un estudio realizado por el Iner de la Universidad de Antioquia, y la Corporación Región para la entonces Secretaría de Bienestar Social (1996) y datos de la revista *Observar*, varios números.

⁶ Misión creada por el gobierno de Álvaro Uribe para presentar recomendaciones de reducción de la pobreza y la desigualdad en Colombia.

⁷ La canasta familiar construida por el Dane, esta integrada por alimentos, vivienda, educación, salud, recreación y otros. El valor de esta canasta para el nivel de ingresos bajos es de 850.451 pesos mensuales.

Tabla 1
Medellín y cuatro Áreas metropolitanas: pobres y pobres extremos 2004
(miles de personas)

	Bogotá	Cali	Barranquilla	Medellín y Área M.	Medellín solo	Resto V. de A.	Cuatro áreas
% Indigentes	6,5%	6,0%	11,8%	11,5%	11,9%	9,7%	8,1%
% Pobres	32,6%	32,6%	46,1%	49,4%	49,2%	50,2%	37,8%
Población total (mil)	7.033	2.418	1.695	3.300	2.368	1.200	14.138
Indigentes (miles)	457	146	199	343	282	610	1.145
Pobres (miles)	2.291	788	781	1.477	1.164	313	5.338

Fuente: Misión para el diseño de una estrategia para la reducción de la pobreza y la desigualdad, 2005.

cioeconómico al que se pertenece, al territorio donde se habita (comuna, corregimiento y municipio) y la condición de género (hombres y mujeres).

Según la encuesta de calidad de vida que realizó la Alcaldía en el 2004 el promedio de ingresos para toda la población de Medellín es de 514.778 pesos mensuales. Pero al observar la diferencia según estratos nos encontramos que mientras el promedio del ingreso del estrato seis (más altos ingresos) es de 1.822.835 pesos mensuales, el del estrato uno (los más bajos ingresos) es de 300.000 pesos. Esto quiere decir, que el promedio del estrato seis, recibe seis veces más, que el promedio del estrato 1.

Medellín es una ciudad en la que la mayoría de su población enfrenta de distintas maneras y grados el drama de la pobreza. Si se agregan los estratos bajo-bajo (estrato 1); el bajo (estrato 2) y el medio-bajo (estrato 3), encontramos que allí se agrupa el 78% de la población (1.600.000 seres humanos) en el 2004.

El estrato que más ha crecido en la década ha sido el bajo (estrato 2): de 427.828 personas que se ubicaban en ese estrato en 1990, la cifra ascendió a 693.670 personas en el año 2000, 255.842 adiciona-

les. O lo que es lo mismo, un cuarto de millón más de pobres en la ciudad. Las personas del estrato medio (estrato 4) también han sido golpeadas duramente por la crisis, al punto que 46.526 de ellas han ido a parar a estratos más bajos.

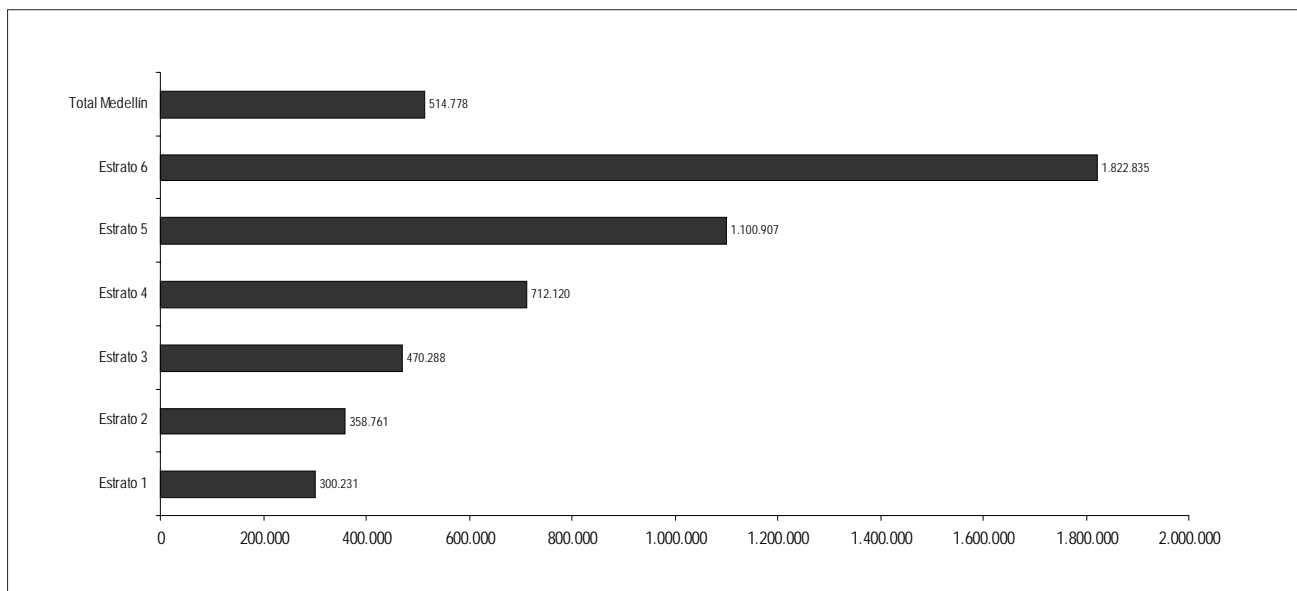
El estrato más alto (estrato 6) se mantiene e incluso aumenta en términos de personas. En 1990 estaban ubicadas 36.582 personas en ese estrato socioeconómico y en el 2000 son 56.997.

Diferencia de ingresos por estrato y por género

Al mirar el asunto del ingreso promedio por sexo, nos encontramos con la gran diferencia que hay en contra de las mujeres en todos los estratos, siendo muy notoria la diferencia entre sexos en los estratos de altos ingresos.

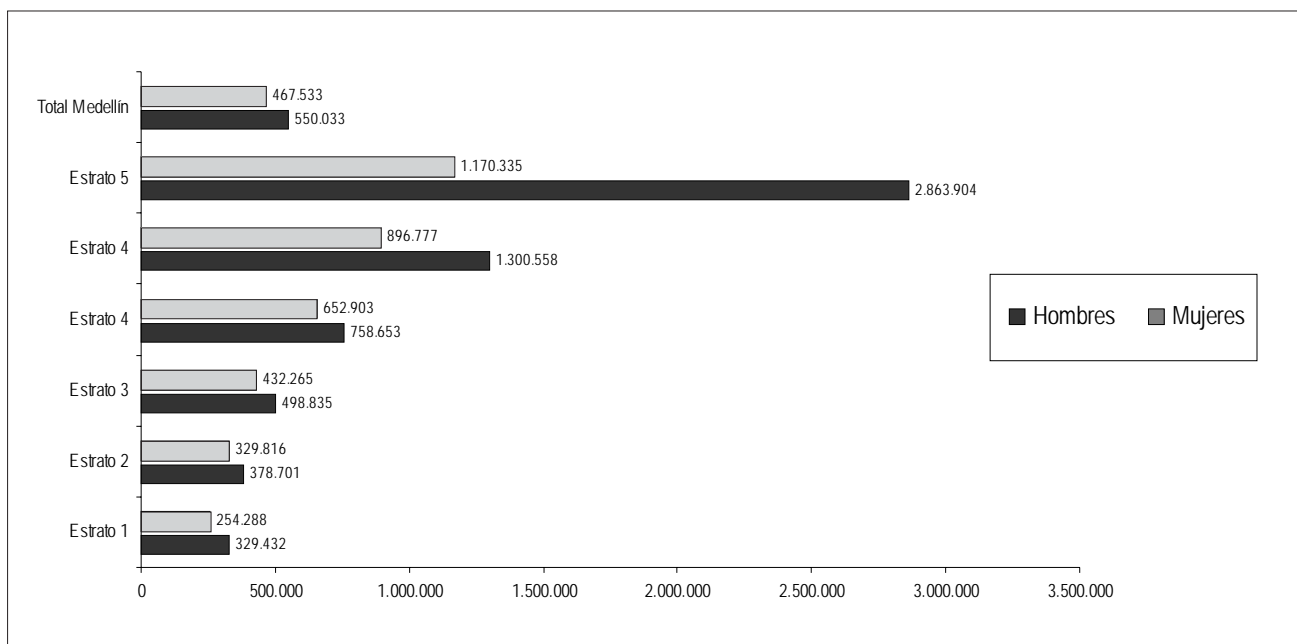
En promedio para toda la ciudad los hombres reciben \$550.033 mensuales, mientras que las mujeres solas ganan \$ 467.533. Esto quiere decir, que las mujeres reciben el 85% de los ingresos de los hombres. Es evidente que se sigue discriminando a las mujeres así ocupen los mismos cargos y trabajen

Figura 2



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín, 2004.

Figura 3



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida, Medellín 2004.

igual. Paradójicamente las diferencias son mayores en los estratos más altos. En el caso del estrato seis, la diferencia en contra de las mujeres es del 60%; mientras que en el estrato uno la diferencia es de un 23%.

Diferencias por comunas y corregimientos

Aquí vuelven a evidenciarse las profundas diferencias existentes en la ciudad incluidos los corregimientos. Para el caso de Medellín observamos que el ingreso promedio de la Comuna 1 es de \$296.616 mensuales (muy por debajo del salario mínimo y aún más de la canasta familiar), mientras que en El Poblado el ingreso promedio es de \$1.621.639 (cifra por demás subvalorada), esto significa una diferencia de uno a seis. Si la comparación se hace con el corregimiento Palmitas, que se ubica en un promedio de \$250.000, la diferencia con El Poblado es de ocho veces.

Desde la perspectiva de la inclusión y de la igualdad social, estamos ante un territorio profundamente segregado y dividido en términos socioeconómicos. Viendo las cifras de servicios públicos de Empresas Públicas en las que se reseña el número de instalaciones de energía en viviendas del municipio de Medellín, por estrato socioeconómico, según barrio, comuna y corregimiento, encontramos que en comunas como Popular y Santa Cruz el 100% de las viviendas son todas de estrato 1 y 2. Es decir, que allí sólo viven pobres y bien pobres. En otras comunas (Manrique, Aranjuez, 12 de Octubre) el 100% de las viviendas está en los primeros tres estratos (bajo-bajo; bajo y medio-bajo). En contraste encontramos que en comunas como Laureles, el 96,7% corresponde a los estratos 4 y 5, y en El Poblado se encuentra el 65,2% de viviendas en estrato 6 y el 92% entre el 5 y el 6. Es evidente que estamos ante una ciudad polarizada en términos espaciales, territoriales.

El mayor porcentaje de las personas que reciben ingreso mensual en la Comuna 1 (el 38%) se ubica en el rango entre 0 y 250.000 pesos mensuales. En contraste el 38,5% de los que reciben ingre-

sos en El Poblado, están en el rango de un millón a dos millones quinientos mil pesos mensuales. También en esta comuna un 19,2% de las personas recibe entre \$2.000.000 y \$5.000.000 y el 4,5% recibe más de cinco millones.

Llama la atención que en La Candelaria el estrato uno (vendedores ambulantes en su mayor parte) recibe \$125.000 mensuales, algo similar ocurre en corregimientos como Altavista, San Antonio de Prado con \$162.000 y Santa Elena con \$199.074. Todo esto pone de relieve las grandes diferencias en el ingreso, y por supuesto, en el nivel de vida de las comunas y los corregimientos de la ciudad.

La seguridad social en pensiones

Sólo 111.082 personas en la ciudad (5,5%) tienen aseguramiento en pensiones. El promedio de estas pensiones es de 686.182 pesos; las sumas más altas se ubican en personas residentes en El Poblado, \$1.933.406 mensuales; mientras que en El Poblado el promedio es de 441.611.

En su orden las mayores coberturas en pensiones se da en Belén (tiene mucho que ver con personas que han tenido un vínculo laboral estable, lo que les garantiza afiliación a la seguridad social); Laureles, El Poblado y Robledo. Las tasas más bajas se registran en el 12 de Octubre y Manrique. Por su parte en los corregimientos la afiliación es absolutamente precaria.

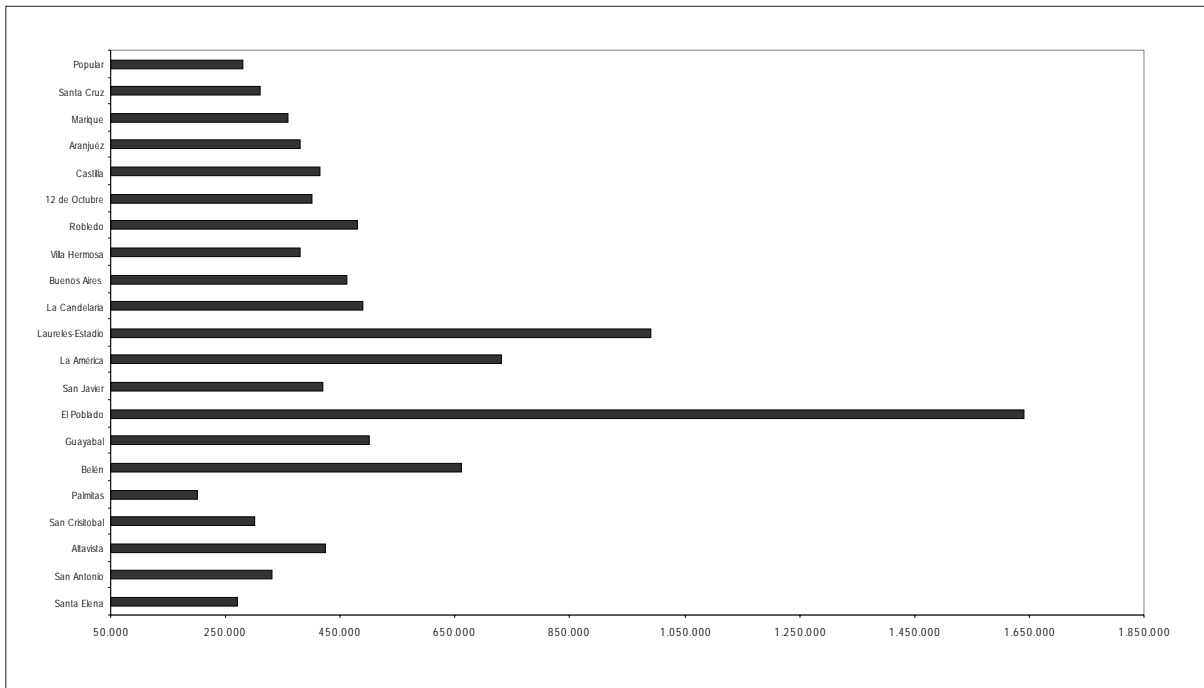
Visto este asunto por género se encuentra que el promedio de los ingresos por pensión de las mujeres es de \$610.311; esto es un 84% de lo que reciben los hombres. En los estratos 1 es de \$496.282 y en el estrato 6 es de \$1.751.220 (3,5 veces).

Relación entre ingresos y educación

Vale la pena hacer unos comentarios de las cifras de la tabla 2:

- Es evidente que la gente de mayores ingresos logra mayores niveles educativos.

Figura 4



Fuente: Encuesta de calidad de vida, Medellín, 2004.

Tabla 2
Ingreso vs. últimos años de estudio. Total Medellín (% de cada rango)

Nivel de estudios	De 0 a 249.000	De 250.000 a 349.000	De 350.000 a 399.000	De 400.000 a 999.999	De 1.000.000 a 2.499.000	De 2.500.000 a 4.999.000	MDS de 5.000.000
No estudio	6%	3,3%	2,3%	0,7%	0,1%	0,8%	
Preescolar	0,30%	0,1%	0,1%	0,07%			
Primaria	45%	36,7%	255	12%	3,3%	1	
Secundaria	42,7%	51,4%	60%	47%	25,4%	14	21%
Técnico	1,2%	2,3%	2,7%	5,9%	3,3%	0,1%	
Tecnológico	1%	1,7%	2,7%	7,4%	6	0,3%	5,9%
Universidad	2%	4%	5,8%	24,6%	49	57%	47%
Postgrado	0,2%	0,1%	0,1%	0,7%	8,3%	20%	15%
Total personas	131.636 (18,8%)	68.642	289.584 (41,5%)	134.868 (19%)	59.439 (8,4%)	10.047 (1,4%)	1.923 (0,2%)
Total personas que reciben ingresos	696.138						

Fuente: Encuesta de calidad de vida. Medellín, 2004

- Es igualmente evidente que a mayor nivel educativo, se registra un mayor ingreso.
- Es absolutamente reducido el número de personas que tienen postgrados.
- Las personas que tienen postgrado y reciben más de \$5.000.000, es apenas el 0,2% de las personas que reciben ingresos.
- La gran mayoría de la gente que recibe ingresos tiene solo la secundaria, o sea, que al momento de hacer la encuesta (2004) tenía más de 16 años.
- El promedio de ingreso en la ciudad (\$514.702) se ubica principalmente en personas que tienen hasta la secundaria.
- Hay que garantizar educación de calidad y el acceso a la educación superior, pues la básica y media no aseguran nada; el 47,3 % de las personas que reciben ingresos solo tienen la secundaria y reciben menos de \$1.000.000 mensuales.
- Además de garantizar programas de plena cobertura para niños (con déficit notorios en la educación inicial) y jóvenes de toda la ciudad hay que abrir alternativas de educación técnica, tecnológica y universitaria para gente mayor de 18 años. Los Programa-Becas-Subsidios para esta población son claves si se quiere reducir los niveles de pobreza.
- Como la generación que hoy se empieza a educar tardará de diez a quince años para concluir estudios universitarios y con eso tener un mejor ingreso, no todo puede ser dejado a la educación si se aspira a reducir con mayor rapidez la pobreza.
- En la comuna 1 (Popular) el 93% de las personas que reciben ingresos reciben menos de \$400.000 mensuales y el 91,8% tienen hasta primaria y secundaria; solo un 1,3 % tienen terminada la universidad y 0,1% tienen postgrado.

Esto permite concluir que si los pobres no acceden y terminan la educación superior, con buenos niveles de calidad, nunca saldrán de la trampa de la pobreza.

El Índice de Desarrollo Humano

Los datos de la tabla 3 son suficientemente reveladores de las grandes distancias que tienen las comunas y los corregimientos de Medellín en términos de desarrollo humano. Mientras comunas como las de El Poblado registran niveles similares a los de los países de más alto desarrollo humano del mundo (Noruega y Canadá); las comunas populares y los corregimientos presentan niveles de países de muy bajo desarrollo humano. En este sentido se debe considerar inaceptables diferencias de 25 puntos de desarrollo humano entre El Poblado y Palmítas o de 19 puntos entre El Poblado y El Popular. Por eso, a la hora de hablar del Índice de Desarrollo Humano (IDH) se hace indispensable establecer las diferencias entre sectores y territorios de la ciudad.

La gran diferencia entre hombres y mujeres se presenta especialmente en dos componentes del IDH. En primer término en la esperanza de vida. En el caso de los hombres es de 67,6 años; mientras que en las mujeres es de 77,3 años (10 años de diferencia). Con casos tan críticos como el de las comunas 1, 2, 3, y 4 donde la esperanza de vida de los hombres es de 63-64 años, mientras que la de las mujeres en esas mismas comunas es de 81, 74, 76 y 71 respectivamente.

La segunda gran diferencia se ubica en el PIB per cápita. Para los hombres el PIB per cápita es de \$8.387 diarios; en tanto, que para las mujeres es de \$4.784, prácticamente la mitad de los hombres.

El Índice de Calidad de Vida (ICV)

El ICV es una aproximación a la medición de la pobreza y el bienestar basada puramente en capacidades, ya que todos los indicadores que lo componen expresan individualmente resultados en diferentes dimensiones de la condición humana

Tabla 3
Índice de Desarrollo Humano

Comuna	Esperanza de vida			Logro educativo			Ingreso per cápita			IDH		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
Com.1	0,7	0,90	0,7982	0,83	0,83	0,8311	0,63	0,53	0,5682	0,72	0,75	0,7325
Com.2	0,7	0,78	0,7417	0,83	0,83	0,8319	0,66	0,56	0,6043	0,73	0,73	0,7259
Com.3	0,69	0,82	0,7567	0,84	0,84	0,8370	0,65	0,56	0,5998	0,73	0,74	0,7312
Com.4	0,68	0,74	0,7120	0,87	0,85	0,8580	0,66	0,59	0,6187	0,74	0,73	0,7296
Com.5	0,74	0,84	0,7938	0,88	0,88	0,8768	0,70	0,61	0,6495	0,77	0,78	0,7734
Com.6	0,81	0,87	0,8388	0,87	0,86	0,8654	0,68	0,55	0,6061	0,79	0,76	0,7701
Com.7	0,79	0,83	0,8158	0,88	0,88	0,8804	0,71	0,63	0,6665	0,80	0,78	0,7876
Com.8	0,73	0,83	0,7783	0,86	0,85	0,8549	0,67	0,57	0,6117	0,75	0,75	0,7483
Com.9	0,74	0,87	0,8012	0,89	0,88	0,8852	0,71	0,61	0,6535	0,78	0,79	0,7800
Com.10	0,65	0,73	0,6918	0,89	0,90	0,8929	0,76	0,69	0,7206	0,77	0,77	0,7684
Com.11	0,79	0,84	0,8144	0,94	0,93	0,9369	0,89	0,79	0,8342	0,88	0,85	0,8618
Com.12	0,78	0,85	0,8160	0,92	0,92	0,9174	0,82	0,74	0,7762	0,84	0,84	0,8365
Com.13	0,86	0,96	0,9098	0,86	0,86	0,8579	0,69	0,58	0,6271	0,80	0,80	0,7983
Com.14	0,91	0,91	0,9090	0,98	0,95	0,9608	0,93	0,81	0,8620	0,94	0,89	0,9106
Com.15	0,78	0,86	0,8242	0,89	0,87	0,8829	0,72	0,64	0,6748	0,80	0,79	0,7940
Com.16	0,78	0,80	0,7895	0,91	0,91	0,9102	0,75	0,66	0,7019	0,82	0,79	0,8005
Total comuna	0,75	0,83	0,7929	0,88	0,87	0,8763	0,74	0,65	0,6890	0,79	0,78	0,7861
Total correg.	0,79	0,72	0,7512	0,84	0,85	0,8446	0,68	0,54	0,5978	0,77	0,71	0,7312
Total Medellín	0,77	0,84	0,8057	0,88	0,87	0,8747	0,74	0,65	0,6854	0,79	0,79	0,7886

Fuente: Encuesta de Calidad de vida. Medellín, 2004

incluidas en las metas de desarrollo. Este índice proporciona un acercamiento a la medición de la calidad de vida y el bienestar humano de mayor disponibilidad en los registros estadísticos nacionales. La siguiente tabla presenta el Índice de Condiciones de Vida para las diferentes comunas de la ciudad, bajo la re-estimación del ICV.

De acuerdo con la tabla 4 las comunas con mayor clasificación según el ICV son: El Poblado (82,68), Laureles, Estadio (78,26), La América (73,43) y Belén (72,30); mientras las de menor ICV son Santa Cruz y Popular con (59,65) y (57,47) respectivamente. En este caso las diferencias también son profundas en la ciudad. Al comparar El Poblado con El Popular encontramos 23 puntos de diferencia.

Por su parte, en la clasificación por corregimientos encontramos que el de mayor ICV es San Antonio de Prado con 68,23 puntos y el de menor

es Palmitas con 47,69. Este último resultado comparado con el de El Poblado significa 35 puntos menos de calidad de vida en este corregimiento. Todo esto no tiene otra consideración que la existencia de profundas inequidades en el desarrollo humano y la calidad de vida.

La otra cara de la moneda: la desigualdad, la concentración del ingreso y de la propiedad en la ciudad de Medellín

Diversos estudios, incluidos los de organismos multilaterales de crédito, han demostrado que Colombia es uno de los países más desiguales del mundo y que ocupa el segundo o tercer puesto en materia de desigualdad en América Latina. El indicador clásico para tratar de establecer la desigualdad económica y social y la concentración del in-

Tabla 4
ICV medio por comunas

greso es el Gini. Una comparación de este indicador con países desarrollados y países en desarrollo es útil para ver la desigualdad reinante en Medellín, Antioquia y Colombia.

Hay países donde hay bajos niveles de pobreza y de desigualdad y un alto desarrollo humano. Es el caso de Noruega y de Suecia, donde la presencia de un fuerte Estado Social de Derecho permite lograr este tipo de crecimiento con redistribución social. Hay otros países donde la riqueza es enorme, como el caso de los Estados Unidos, pero los niveles de pobreza y de desigualdad son significativos; un índice de Gini de 0,40 para este país es un muy mal resultado en términos de equidad y redistribución. En América Latina hay un buen número de países con índices Gini mucho más bajos que el de Colombia. En la figura 5 se muestran los resultados de Costa Rica, Panamá y Venezuela. Colombia frente a otros países como Brasil, Chile y México, muestra una mayor desigualdad en la región. Llama la atención el caso de Chile, tan promocionado por

los seguidores del modelo neoliberal, porque su crecimiento económico y su reducción de la pobreza contrastan con una alta desigualdad económica y social (0,54).

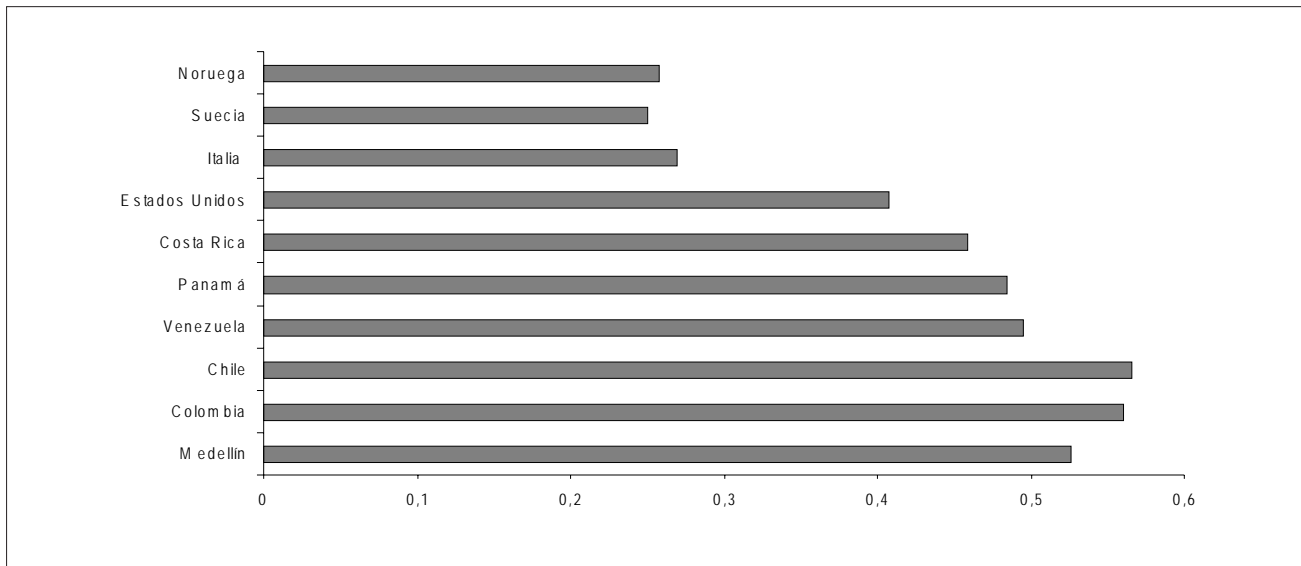
En el caso de Medellín la figura 5 muestra que la década comienza con un Gini de 0,490 y termina con 0,526.⁸ En el plano nacional también se observa un incremento en la desigualdad al pasar de 0,500 en 1994 a 0,546 en el 2001. Tanto en Medellín como en Colombia, en la década del 90 se acentúa la desigualdad económica y social.

Los resultados del Gini se entienden mejor si se analiza la concentración según los diversos sectores económicos y de las grandes empresas inscritas en la Bolsa de Valores de Medellín. La tabla siguiente muestra que a comienzos de 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

Tabla 5
Concentración de la propiedad accionaria en Medellín. (medida por el índice Gini 1992-2000)

Fuente: Emisores inscritos en el Rnvi. Bolsa de Valores de Medellín, 2002.

Figura 5



Fuente: Elaboración propia con base en el Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas. Los cálculos para Medellín son nuestros con base en la Encuesta Nacional de Hogares.

1992 y de 0.9931 en el 2002. (Bolsa de Valores de Medellín, 2002).

La información de la tabla 5 pone de relieve la alta concentración accionaria y los elevados niveles de desigualdad, que caracterizan a algunas de las más importantes y tradicionales empresas antioqueñas. Esta tendencia, en lugar de disminuir durante la década del 90, se acentúa, como lo pone en evidencia el resultado del año 2000.

Desigualdad por deciles

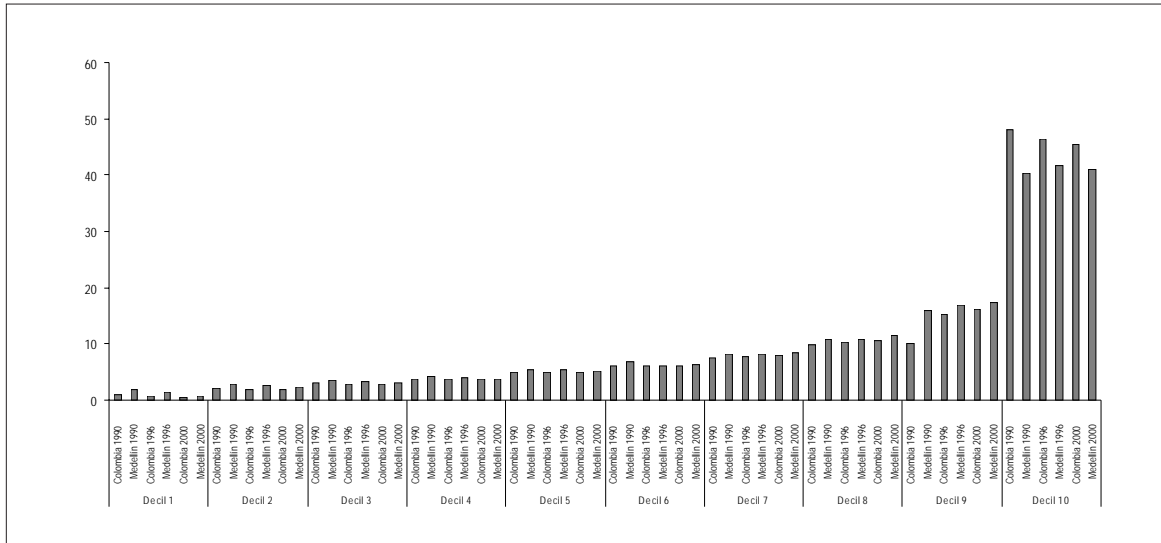
Como consecuencia de la concentración, hay una inequitativa distribución del ingreso por deciles de la población y por géneros. Este dato se obtiene al dividir la población total en diez grupos (del ingreso más bajo al más alto) y tratar de establecer qué porcentaje del ingreso nacional o de Medellín le corresponde a cada uno de esos deciles.

Tomando como referencia el comienzo y el final de la década se puede establecer que mientras el decil 10 recibía \$40 de cada \$100 de ingreso total en Medellín, el decil uno recibía un peso con ochenta centavos; esto significa que la gente de mayores ingresos en la ciudad recibía 22 veces lo que recibían las personas más pobres de Medellín. Si hacemos el ejercicio de agregar los ingresos de los tres deciles de mayor ingreso y los tres deciles de menor ingreso, tenemos que los de mayores ingresos acumulan \$67 de cada cien por distribuir; en contraste, los tres de más bajos ingresos sólo alcanzan a recibir ocho pesos de cada cien. Esto deja en claro la tremenda injusticia que se registraba en Medellín a la hora de distribuir el ingreso total.

Ésta es más o menos la misma tendencia que se observaba en el conjunto del país, pero llama la atención que mientras a nivel nacional tiende a reducirse la diferencia entre los ingresos más altos y

⁸ Hay que recordar que en el caso de este indicador la mayor proximidad a uno significa mayores grados de desigualdad.

Figura 6



Fuente: Elaboración propia con base en Datos Nacionales del DNP-UDS y en Medellín, cálculos de la Encuesta Nacional de Hogares.

los más bajos, en Medellín ocurre lo contrario. En Colombia, al comienzo de la década, la diferencia entre el ingreso del decil más alto y el más bajo era de 52 veces, mientras que en Medellín era de 22 veces, esto significa que la inequidad no era tan grande comparada con la de Colombia. Pero al final de la década el panorama cambia sustancialmente. La distancia en el plano nacional es de 78 veces y en Medellín de 52. La distancia entre estos deciles se amplió en Colombia en 26 veces, mientras que en Medellín lo hizo en 30 veces. En esos diez años Medellín se hizo una ciudad aún más desigual.

La pérdida en la participación del ingreso de los deciles 1 y 2 es un fenómeno que se expresa en Medellín y también en Colombia. El decil 3 también muestra una tendencia a la baja en su participación pero no tan fuerte como la de los dos deciles más pobres. En contraste, los deciles 8, 9 y 10 muestran incrementos en sus ingresos en Colombia y en Medellín (es especialmente notable el resultado del decil nueve). Esto permite concluir que en términos de distribución del ingreso perdieron los estratos bajos y medios y ganaron los altos. Se ratifica la tesis de que sí bien la crisis económica

de los años noventa golpeó a amplios sectores de la población, fueron los estratos bajos los más afectados y los que tuvieron menos posibilidades para enfrentar dicha crisis.



ALTERNATIVAS, POLÍTICAS, ESTRATEGIAS, METAS, ACCIONES

Lo primero que habría que establecer con mucha claridad como conclusión de este estudio es que el problema de los altos niveles de pobreza, exclusión y desigualdad es el macro problema de Medellín y de Antioquia y, que, en consecuencia, se requiere adelantar conjuntamente por parte del Estado y la sociedad la lucha por la equidad y la justicia social. Esta es una decisión política y no económica y debe suponer acciones y compromisos de corto, mediano y largo plazo. A los problemas estructurales hay que presentarle salidas estructurales. En nuestra opinión algunos de los programas y acciones estratégicas pueden ser las siguientes:

Promover un crecimiento sostenido, productivo y pro-pobre

Consecuente con la perspectiva expresada en esta presentación es necesario abocar de manera prioritaria el asunto del estilo, las características y los propósitos del desarrollo y del crecimiento económico de la ciudad y del departamento. Ciertamente hay que prestar atención a la educación, a la salud, a la seguridad alimentaria, a la capacitación para el trabajo y promover emprendimientos productivos. Esto hay que seguir haciéndolo en forma cada vez mejor; pero si a esto no se suma, el ajuste en los estilos, las políticas y las estrategias en materia de crecimiento económico productivo, no se logrará avanzar real y sostenidamente en la superación de la pobreza y, sobre todo, en la construcción de sociedades más equitativas.

Definir de manera concertada la estrategia de desarrollo regional

Qué tipo de ciudad y de región se está construyendo y se quiere construir en materia económica es un asunto absolutamente público y por ello debe estar en el centro de la deliberación de la sociedad y las instituciones en la ciudad y en el departamento. Es verdad que el sector empresarial tiene un lugar central en este tema y define en muy alta medida lo que pase o no en materia de desarrollo económico. Pero la trascendencia de estas decisiones y las implicaciones económicas, sociales y ambientales de las mismas, exigen una participación muy activa de toda la sociedad y del Estado en esta orientación.

Antioquia y Medellín tuvieron un sello indiscutible en la historia económica del país, como una región muy importante en materia de desarrollo industrial y agropecuario. Hoy las prioridades vienen siendo otras y cada vez crece más la actividad financiera, los servicios, el turismo y otros sectores, por ello se requiere que otros sectores de la sociedad y el Estado local y regional participen de mane-

ra más activa en la definición de estos nuevos rumbos. El criterio no puede ser solamente el beneficio y las ganancias del sector empresarial, está demostrado que este crecimiento no siempre genera bienestar y equidad y por ello hay que buscar nuevos acuerdos y pactos sociales, que sin desconocer esos intereses empresariales, tengan en cuenta también, el bienestar humano, la reducción de la pobreza y del desempleo, el mejoramiento en las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores y empleados, el medio ambiente y la convivencia ciudadana, entre otras cosas. Hablar, como se hace hoy de desarrollo humano exige tener en cuenta nuevas variables y no sólo, la reproducción del capital invertido.

La invitación es entonces a trabajar este tema de manera pública y conjunta. Los escenarios abiertos por la Alianza por la Equidad, el Congreso de Ciudad, las conclusiones de la Misión del gobierno nacional contra la pobreza; la propuesta del gobierno nacional sobre las metas del país en el 2019; los propios planes de desarrollo actuales; las propuestas de planes estratégicos para Medellín y Antioquia; los acuerdos del TLC que va a firmar Colombia y las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, deben ser insumos a tener en cuenta en una estrategia para el desarrollo productivo y equitativo, en la que esté presente la ciudad, el Área Metropolitana y el departamento en sus diferentes estamentos, y que busque unos acuerdos básicos sobre el tipo y el estilo de desarrollo que puede y debe tener la región. Estos acuerdos tienen que tener la solidez técnica que requieren, pero también el respaldo político que permita su implementación. Medellín no puede seguir creciendo, sin que al mismo tiempo, se promuevan alternativas de desarrollo económico de las demás subregiones del departamento, si esto sigue así, será incontrolable la emigración hacia la ciudad, con lo que se agravan los problemas de ella. Es urgente establecer acuerdos para el desarrollo como región metropolitana y coordinar estrategias con las otras subregiones del departamento.

Promover una agenda redistributiva

Hemos insistido en que un crecimiento pro-pobre hace indispensable acciones que mejoren la distribución de los activos, del capital, del empleo, de la educación, del crédito y del ingreso. En estas condiciones debe avanzarse en la definición de algunas de las siguientes medidas, en lo posible de manera concertada:

- Una reforma agraria que democratice la propiedad rural y genere alternativas para miles de familias campesinas.
- El establecimiento de plusvalías urbanas que contribuyan a una mejor distribución del ingreso en Medellín y en otras ciudades del departamento. Aunque corresponde más al orden nacional, se deben promover acciones y políticas tributarias más progresivas que graven los consumos suntuarios y al gran capital, además de gravar las rentas ociosas, las grandes fortunas y las grandes herencias; reducir los excesivos márgenes de intermediación financiera, democratizar los activos limitando el control de los grandes monopolios y de los grupos financieros y facilitar el acceso a crédito barato a los pequeños productores. Pensar en impuestos o donaciones voluntarias de las grandes empresas y los estratos altos de la población para favorecer los programas y proyectos de lucha contra la pobreza.
- Generación de nuevos empleos en las empresas existentes. La principal responsabilidad del sector empresarial formal es contribuir a generar empleo. Como insiste Stiglitz una agenda contra la pobreza supone que los gobiernos asuman el compromiso de crear empleos –trabajo decoroso, como ha dicho la Organización Internacional del Trabajo (OIT)– para todos. Tener un empleo debería ser un derecho fundamental de todo miembro de la sociedad que desee trabajar, y los gobiernos tienen el deber fundamental de garantizar el cumplimiento de este derecho. Todo gobierno que fracase en esta tarea de manera

lamentable, como suele suceder, debería perder su mandato.

- Promover nuevas empresas y “emprendimientos” pero articulados a las estrategias de desarrollo económico formal acordadas en los pactos económicos y sociales ya mencionados.
- Buscar nuevos recursos en la cooperación internacional y de inversionistas en los sectores y proyectos estratégicos acordados en la Misión por el desarrollo.
- Mejorar en forma masiva las oportunidades de educación media, técnica y superior para los estratos bajos y medios de la ciudad y del departamento. Hacer más compatibles el tipo de programas y acciones educativas formales e informales con las necesidades del desarrollo de la región. Es decir, hacer más pertinente la educación que hoy se imparte.
- Apoyar el programa de educación técnica y tecnológica para jóvenes de estratos bajos que viene promoviendo la Alcaldía, pero ligarlo más a las necesidades y prioridades del desarrollo de la ciudad y de la región. La capacitación para el empleo no se puede seguir haciendo de manera desarticulada de las perspectivas y posibilidades de desarrollo regional.

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 de 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 ingresos.⁹

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 logran seguridad alimentaria y acceden 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.

Trabajar por una generación incluida, libre y con derechos

De las deliberaciones de la Asamblea Constituyente de Antioquia surgió un programa que nos

parece central y estratégico tanto para Medellín como para Antioquia. Consideramos que ésta es una propuesta estratégica en la medida que permita romper la trampa de la pobreza y mejorar la equidad social. Se trata en concreto de lograr que una generación entre los cero y los 17 años tenga asegurados sus derechos y libertades: libres de hambre y desnutrición; libres de enfermedades; libres de ignorancia; libres de violencia y maltrato; libres de dependencia económica; libres de exclusiones y segregaciones; libres para participar y vincularse a la vida social y cultural.

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 aquellos en 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 y que se materialicen sus derechos de ciudadanía.

Ampliación y fortalecimiento de la democracia, de la gobernabilidad democrática 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, Cana-

⁹ Para hablar de lo que ocurre en Medellín, se observa que aunque la gente cubierta por el Sisben podría usar los servicios de salud, muchos no lo hacen por que no disponen del dinero para transportarse 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.

dá, Suecia, Suiza). Por eso no basta con crecer más, con reducir los elevados niveles de pobreza, 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 ésta es una tarea que tiene que seguir estando en nuestra agenda del desarrollo. Este autor, que para nada es un político, ni un economista de izquierda ha reiterado sistemáticamente que las grandes hambrunas se debían más a la falta de derechos, a la carencia de un empleo retribuido y a la ausencia de democracia con la cual ejercer los derechos ciudadanos, que a la escasez global de suministros de productos alimenticios. Según él, la presión que ejercen los periódicos y los diversos partidos políticos obliga a los gobiernos a organizar pronta ayuda contra las hambrunas, así la comida se compra no con ingresos sino con presión política (Sen, 1981).

Como se ha planteado en este texto es evidente que se está ante un problema de economía política, o para decirlo de manera más clara, el tema de la pobreza, y de la equidad es eminentemente político. En estas condiciones mientras no se amplíe y profundice la democracia tanto en el plano político como en el social y económico y los pobres y desaventajados no se organicen social y políticamente y no exijan de manera democrática, pero enérgica sus derechos de ciudadanía, poco se va a lograr en el país en este campo. Una sociedad moderna y democrática debe promover la organización de sus ciudadanos de acuerdo con sus intereses y afinidades económicas, sociales y políticas y en medio de profundos procesos de deliberación y debate público acordar los elementos centrales que permitan un adecuado funcionamiento de esa sociedad, todo ello supone organización y representación social y política de los distintos sectores y estamentos sociales. Es claro que los pobres son la mayoría en Colombia, en Antioquia y en Medellín, la pregunta es: ¿quién representa social y política-

mente sus demandas y reivindicaciones?, ¿con quién avanzar en un pacto social para ir superando esa pobreza y esas inequidades? Todo esto demanda, entre otras cosas, un gran programa en la ciudad para promover el asociacionismo social y la organización y participación política, en particular de los sectores sociales de más bajos ingresos y en mayor condición de exclusión.



BIBLIOGRAFÍA

- Alcaldía de Medellín, 2004, *Encuesta de Calidad de Vida*, Medellín.
- Bernal, J. y Álvarez, S., 2005, *Democracia y Ciudadanías*, Medellín, Corporación Región.
- Bolsa de Valores de Medellín, 2002, *Emisores inscritos en el Rnvi*, Medellín.
- Bonilla González, Ricardo, 2003, *El Mercado Laboral en Medellín y su área metropolitana*, Bogotá, Centro de Investigación para el Desarrollo, (CID)/Universidad Nacional de Colombia.
- Sen, Amartya, 1981, *Poverty and Camines*, Oxford, Clarendon Press.
- , 1989, *Sobre ética y economía* Madrid, Alianza.
- , 1997, *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós.
- , 1999, *Desarrollo y Libertad*, Bogotá, Planeta.
- Stiglitz, Joseph, 2002, *El malestar de la globalización*, Bogotá, Taurus.
- , 2003, *El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*, Chile, Cepal.
- Sarmiento, A., González, Jorge Iván, Alonso, Carlos E., Angulo, Roberto y Espinosa, Francisco, 2004, *Crecimiento pro-poor en Colombia*, Bogotá, Planeación Nacional.
- Varios, 2004, *Plan de Desarrollo, Medellín compromiso de toda la ciudadanía*, Medellín, s.e.