

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍAS

Balance de derechos y libertades
en Medellín

Jorge Arturo Bernal Medina

Luz Stella Álvarez Castaño

CORPORACION
REGION

 **ens**
ESCUELA NACIONAL SINDICAL

 **CONFIAF**[®]
COOPERATIVA FINANCIERA

 **VIVA**
la Ciudadanía

Medellín, abril del 2005

EDITAN

Corporación Región

Calle 55 N° 41-10 Tel: (574) 216 68 22
Fax: (574) 239 55 44 Medellín, Colombia
coregion@region.org.co
www.region.org.co

Corporación Viva la Ciudadanía

Calle 54 N° 10-81 Piso 7 Tel: (57-1) 348 07 81
Fax: (57-1) 212 04 67 Bogotá, Colombia
info@vivalaciudadania.org
www.vivalaciudadania.org

Escuela Nacional Sindical –ENS–

Calle 51 N° 55-78 Tel: (57-4) 513 31 00
Fax: (57-4) 512 23 30 Medellín, Colombia
ensindica@epm.net.co
www.ens.org.co

Confiar Cooperativa Financiera

Calle 52 N° 49-40 Tel: (57-4) 5718484
Fax: (57-4) 513 51 10 Medellín, Colombia
confiar@confiar.com.co
www.confiar.com.co

ISBN 958-8134-27-7

Cordinación editorial

Luz Elly Carvajal G.
Corporación Región

Carátula:

José Fernando Muñoz
Pintura "Sin título"

Diseño e impresión

Pregón Ltda.

Para esta publicación la Corporación Región recibe el apoyo
de Misereor-Alemania; la ENS de Solidaridad Socialista - Bélgica;
Viva la Ciudadanía de Misereor-Alemania y EDE - Alemania

Impreso en papel ecológico fabricado con caña de azúcar

*A todas y todos los excluidos
y a quienes trabajan
por la libertad y la igualdad.*

CONTENIDO

Presentación

Prólogo	15
----------------------	----

Fabio Velásquez C.

CAPÍTULO I: CONTEXTO	27
-----------------------------------	----

Características de Medellín en los años noventa

Jorge Arturo Bernal M.

CAPÍTULO II: DEMOCRACIA Y CIUDADANÍAS	47
--	----

Enfoques y postura sobre democracia y ciudadanías

Jorge Arturo Bernal M.

CAPÍTULO III: LIBERTADES POLÍTICAS	93
---	----

Democracia y derechos de participación

Jorge Arturo Bernal M.

CAPÍTULO IV: LIBERTADES CIVILES	163
--	-----

Libres de inseguridad y violencia

Jorge Arturo Bernal M.

Luz Stella Álvarez C.

CAPÍTULO V: LIBRES DE DEPENDENCIA ECONÓMICA, DESEMPLEO E INFORMALIDAD	211
Derecho al trabajo	
<i>Jorge Arturo Bernal M.</i>	
<i>José Fernando Gutiérrez L.</i>	
CAPÍTULO VI: LIBRES DE HAMBRE Y DE POBREZA	267
Derecho a un ingreso digno	
<i>Jorge Arturo Bernal M.</i>	
CAPÍTULO VII: LIBRES DE IGNORANCIA	309
Derecho a la educación	
<i>Jorge Arturo Bernal M.</i>	
<i>Luz Stella Álvarez C.</i>	
CAPÍTULO VIII: LIBRES DE ENFERMEDAD	357
Derecho a la salud	
<i>Luz Stella Álvarez C.</i>	
CAPÍTULO IX: LIBRES DE DISCRIMINACIÓN	401
Y DE EXCLUSIONES	
Derecho al reconocimiento, la diversidad y la democracia cultural	
<i>Luz Stella Álvarez C.</i>	
CONCLUSIONES GENERALES	443
<i>Jorge Arturo Bernal M.</i>	
Listado de Tablas	459
Listado de gráficas.....	462

PRESENTACIÓN

La mayoría de informes de desarrollo social y humano de organismos internacionales y nacionales han tenido como referencia y prioridad variables relacionadas con el crecimiento per cápita, la esperanza de vida, el analfabetismo y los niveles educativos de la población. Con estos indicadores se ha construido el Índice de Desarrollo Humano (IDH), este índice se corrige en algunos casos con la situación de desigualdad (medida con el índice de GINI) y/o con la situación de violencia, como en el caso de los informes sobre Colombia. También se vienen perfeccionando índices de calidad de vida (ICV), pero siempre enfatizando en las características de la vivienda y en la situación educativa de padres e hijos. En otros casos se trabaja con base en los índices de Necesidades Básicas Insatisfechas —NBI— y los indicadores de pobreza e indigencia. Otra variante la tenemos con informes temáticos como el importante Informe de Naciones Unidas sobre Colombia conocido con el título: *El conflicto: callejón con salida*. Sin lugar a dudas, estos informes han sido y siguen siendo útiles como referentes para la evaluación del panorama económico y social de nuestro país. Recientemente empieza a ser explorado el asunto de las identidades culturales y de las discriminaciones y exclusiones en este campo. El Informe Mundial de Naciones Unidas 2004 y el Informe para el caso chileno, son signos esperanzadores en el camino de acometer el reto de trabajar

también sobre los derechos y libertades en el plano de la cultura y del reconocimiento.

Hablando específicamente del caso de la ciudad de Medellín, el Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia publica en su revista *Observar* algunos informes sobre temas sociales y sobre la violencia en la ciudad y el departamento. Por su parte, la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo produce informes de seguimiento o evaluación a componentes y líneas específicas de los planes o al conjunto de los mismos. Por otro lado, facultades e institutos de algunas universidades, centros de estudios y ONG adelantan proyectos de investigación sobre temas específicos, que en ocasiones son difundidos en libros, revistas o boletines. Al igual que los informes de tipo nacional, estos son muy valiosos en la perspectiva de entender la compleja situación social, política y cultural de esta ciudad.

Como una manera de contribuir en la comprensión de la realidad de Medellín y de plantear alternativas democráticas a la crisis que de tiempo atrás registra esta ciudad, tres ONG, la Corporación Viva la Ciudadanía, la Corporación Región y la Escuela Nacional Sindical, decidieron asociarse para producir un balance más global y de mediano plazo en lo concerniente a el estado de los derechos y libertades civiles, políticas, sociales y culturales en la ciudad de Medellín, a través del cual evaluar la realidad de la democracia y la ciudadanía(s).

De manera específica se propuso abordar el balance de libertades civiles y, en particular, el estar libres de violencia e inseguridad, el contar con las libertades para asociarse, manifestarse y protestar de manera democrática; las libertades y derechos políticos para organizarse y actuar en este campo, para votar libremente, para deliberar y participar de la vida pública, para promover procesos de concertación y gobernabilidad democrática; las libertades y derechos sociales, en este caso, centrados en poder estar libres de hambre, de pobreza, de dependencia económica, de ignorancia y de enfermedad y las de tipo cultural que tienen que ver con estar libres de exclusiones y discriminaciones y poder promover el reconocimiento y la identidad cultural, de género, de raza, de opción sexual. Todas ellas

integrantes de una noción moderna, diversa y plural de ciudadanía de alta intensidad. Queremos dejar establecido con mucha claridad, que de todos los temas trabajados, el de las libertades y derechos de participación, la deliberación pública, la organización social y política, en especial de los excluidos, como los referidos a las relaciones entre el Estado y la sociedad y la democracia al interior tanto de uno como de la otra, serán el eje de nuestro análisis.

Esto tiene que ver con nuestra hipótesis de partida que considera que en Medellín se registra una profunda crisis en términos de proyecto ético, económico, social y político y que se está frente a una sociedad fragmentada, excluyente, profundamente desigual y con una democracia y una ciudadanía de baja intensidad. En cada capítulo se aspira a mostrar las diversas expresiones de esa exclusión y esa desigualdad y a señalar explícitamente la responsabilidad de las élites económicas y políticas de la ciudad en esta situación.

La ciudad necesita y merece un tratamiento acorde con la profundidad de la crisis. Sólo ampliando y profundizando la democracia, llevándola a todos los ámbitos de la vida económica, social, cultural y política; ejerciéndola de manera profunda, haciéndola permanente, sin fin, asumiéndola como demodiversidad se podrá superar de manera adecuada esta crisis y crear un marco político institucional, social y cultural en el que se puedan garantizar las libertades y derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas. Eso supone recuperar y fortalecer el Estado y las instituciones políticas desde esta perspectiva; contar con miles de ciudadanos y ciudadanas con sus derechos garantizados, con sujetos democráticos y autónomos; con múltiples y diversas formas de organización y participación social y política; con espacios efectivos para la deliberación y la concertación; con la democratización de la economía, la redistribución de la propiedad y la riqueza, con el fortalecimiento de los microemprendimientos y el apoyo a la pequeña y mediana propiedad; con promover la justicia distributiva y la igualdad social; todo ello en un marco de respeto profundo de las diferencias y de promoción de la heterogeneidad social, política y cultural de la ciudad.

Por supuesto, un trabajo de esta naturaleza requería de una mirada multidisciplinar, así su énfasis estuviera puesto en la filosofía

política (las teorías de la justicia) y la ciencia política. En este primer informe se realizó un gran esfuerzo teórico que permitiera guiar las búsquedas empíricas de cada capítulo. La intención era dejar sentadas esas bases teóricas y metodológicas generales en esta primera edición, con las cuales avanzar posteriormente en nuevos indicadores que contribuyan a tener una evaluación más precisa del estado de las libertades y derechos en la ciudad. De todas maneras, cada capítulo a más de sentar unas bases conceptuales y dar cuenta de algunos de los principales debates que se registran entre los científicos sociales, presenta unos resultados empíricos suficientemente amplios con base en los indicadores y la información disponible.

Además de la información cuantitativa, se realizaron 25 entrevistas a líderes sociales y pobladores, sacerdotes y pastores, dirigentes gremiales, miembros de ONG, feministas y académicos, que permitieron explorar de manera más directa el punto de vista y las percepciones de estas personas frente a los distintos temas del informe; también se aplicó una encuesta entre cien sindicalista y jóvenes de la ciudad con la misma intención y se realizó un grupo focal con personas (mayoritariamente mujeres pobres) del barrio Caicedo. Estos puntos de vista, estas lecturas y percepciones, se trataron de relacionar y confrontar en algunos capítulos con la información que suministra el Dane, las Secretarías de la ciudad, el gobierno nacional, los Informes de Naciones Unidas y otros organismos internacionales y con los resultados de muchos estudios realizados por sectores de la academia y de las ONG (incluidas las tres que apoyaron este trabajo).

Una preocupación central en los distintos capítulos estaba centrada en lo que se conoce como la perspectiva de género, se buscaba establecer cuál era la situación de las mujeres en el campo de la participación social y política, en los efectos de la inseguridad y la violencia, en las desigualdades económicas y sociales, en la discriminación y exclusión, por ello cada capítulo presta atención especial sobre la situación de las mujeres.

Como se podrá apreciar en varios capítulos se producen comparaciones entre la ciudad de Medellín, el departamento de Antioquia y el país. En la medida en que en otras ciudades colombianas se pro-

duzcan ejercicios similares podremos entrar a hacer comparaciones sistemáticas entre ciudades, lo que sin lugar a dudas, será muy útil en términos académicos y en materia de políticas públicas. Un antecedente interesante fue el trabajo que realizó Viva la Ciudadanía para la formulación participada de la política social en la ciudad de Cartagena, en la medida en que estuvo centrada en la promoción de las libertades y derechos ciudadanos.

Para tener una mirada de mediano plazo de lo que ocurrió en Medellín se acordó tomar el comienzo de la década del noventa, como el punto de partida para el análisis, con la intención de cerrarlo en el año 2000. Como se recordará 1990-1991 fue el punto más alto en los hechos de violencia en la ciudad (la tasa más alta de muertes violentas), pero también fue un período muy importante en términos de las reformas políticas y la expedición de una nueva Carta Política para el país (la Constitución de 1991) y en el caso local de los esfuerzos del gobierno nacional (Consejería Presidencial para Medellín) y de amplios sectores de la sociedad para enfrentar esa situación de violencia generalizada. Estos eran hechos muy significativos que aconsejaban tomar estos años como punto de arranque en el análisis.

Sin embargo, las dificultades teóricas, metodológicas y operativas para terminar el Informe en el año 2003 como estaba previsto, permitieron incluir en el análisis los años 2001, 2002 y en algunos casos el 2003. De esta manera, su culminación coincide con el inicio de una nueva administración municipal en Medellín y pensamos que esto puede permitir establecer una línea de base en el 2003, para hacer un nuevo ejercicio de comparación, en los temas aquí abordados al finalizar el período del actual alcalde, esto es, el año 2007.

Para la realización de este primer Informe se conformó un equipo de trabajo entre las tres instituciones en el que participaron María Teresa Muñoz, Mauricio Uribe y Jorge Bernal Medina por Viva la Ciudadanía; Luciano Sanin, Juan Carlos Celis, Liliana Lopera, José Fernando Gutiérrez y Héctor Vásquez de la Escuela Nacional Sindical y Clara Restrepo, Jesús Alonso Jaramillo y Alberto Yepes de la Corporación Región. La coordinación general estaba a cargo de

Jorge Bernal. Por diversas razones institucionales el equipo no pudo seguir trabajando y la responsabilidad básica del texto quedó en manos de Jorge Bernal; de todas maneras hay contribuciones diversas de estas personas que queremos agradecer y destacar. En la etapa final se contó con la valiosa participación de Luz Stella Álvarez, quien asumió la elaboración de todo el capítulo sobre el derecho a la salud y el dedicado a los asuntos del reconocimiento y la identidad cultural. Además colaboró activamente en ampliaciones y correcciones en otros capítulos.

Por otra parte, Rubén Fernández, Amparo Sánchez, José Fernando Gutiérrez, Alberto Orgullosa y Esperanza Echeverri leyeron y comentaron capítulos del libro, por lo que les queremos agradecer este trabajo, por lo demás voluntario.

Queremos reconocer y agradecer también la lectura final que Rubén Fernández, Sergio Valencia y Amparo Sánchez hicieron de todo el texto y las oportunas recomendaciones entregadas a los autores.

Un agradecimiento muy especial queremos presentar a Fabio Velásquez por aceptar la lectura de los distintos capítulos y regalarnos la elaboración del prólogo para el libro.

También expresamos nuestro agradecimiento a las personas entrevistadas y a quienes ayudaron en la labor de transcripción y clasificación de las entrevistas realizadas y del material utilizado en esta investigación.

Por supuesto estamos muy agradecidos por la ardua labor editorial de la Mona Luz Elly, quien como siempre, se dispuso a hacer su mejor esfuerzo.

Finalmente va nuestro reconocimiento a las tres instituciones que hicieron posible este primer Informe. A Viva la Ciudadanía, a la Escuela Nacional Sindical y a la Corporación Región; a Misereor y la EDE de Alemania y a Confiar Cooperativa Financiera por su apoyo para la publicación.

Las tres instituciones manifiestan su voluntad de continuar este tipo de trabajos, mejorando asuntos de este primer Informe. Un asunto importante en este sentido tiene que ver con la construcción y ajuste de indicadores más precisos en varios de los temas tratados,

en particular en el complejo tema de la identidad cultural y el reconocimiento de la diversidad; ampliando las percepciones y valoraciones de sectores sociales de la ciudad; en lo posible avanzando en procesos de comparación con otras ciudades colombianas y evaluando de manera más directa los diversos efectos de los procesos de globalización. Hay un claro convencimiento de la importancia de continuar con estudios e investigaciones sistemáticas que arrojen luces sobre la compleja realidad que siguen viviendo nuestras ciudades y que ayuden a mejorar las políticas públicas allí implementadas.

*Los autores
Medellín, 2005*

PRÓLOGO

Fabio E. Velásquez C.¹

Los investigadores sociales nos hemos olvidado de la ciudad. Cosa parecida ha ocurrido con las autoridades nacionales encargadas de formular políticas urbanas. Salvo destellos ocasionales, como, por ejemplo, la propuesta de política urbana del gobierno de Ernesto Samper (República de Colombia, 1995) o las publicaciones patrocinadas por la Asociación Colombiana de Investigadores Urbano-Regionales —Aciur— (Aciur, 1998), ni unos ni otras tienen mucho que mostrar de nuevo en el último lustro. El fenómeno urbano no parece haber concitado su interés por comprender los factores que estructuran hoy día la realidad urbana y —mucho menos— por diseñar derroteros que enfrenten con eficacia los graves problemas que viven actualmente las ciudades en Colombia. Estas han quedado en manos de quienes las habitan y no siempre para bien. Ya lo había señalado hace una década Hernando Gómez Buendía a propósito de la pérdida del sentido colectivo de la vida urbana en Colombia: la ciudad —decía— estaba siendo privatizada por los políticos, interesados simplemente en apropiarse de los dineros públicos para mantener el monopolio de las decisiones colectivas², por los em-

1. Profesor de la Universidad del Valle. Investigador de Foro Nacional por Colombia.

2. “Los empleos públicos tienden a ser expropiados por prácticas clientelistas; los servicios públicos, por prácticas patrimonialistas; y las reglamentaciones públicas, por prácticas mercantilistas” (Gómez, 1994:45).

presarios, obsesionados por la idea de convertir a la ciudad en una máquina productora de dinero y por los sectores más pobres de la población, obligados por su condición a utilizar la ciudad como un simple instrumento para el rebusque y la supervivencia individual. Estas afirmaciones mantienen su vigencia.

Tal desinterés por la ciudad resulta muy paradójico si se tiene en cuenta que la mayor parte de la población colombiana vive en centros urbanos y que estos últimos han llegado a ser en las últimas dos décadas el principal referente económico, cultural, social y político del conjunto de la población, tanto urbana como rural. Por lo demás, las ciudades se han ido articulando con diferentes grados de intensidad a las lógicas de la globalización neoliberal, lo que ha representado para ellas cambios significativos en su estructura productiva, en su configuración espacial, en sus mercados de trabajo y, en general, en su vida cotidiana, que lastimosamente aún no han sido interrogados ni interpretados de manera adecuada por los investigadores urbanos.

De igual manera, el olvido de que ha sido objeto la ciudad colombiana contrasta con el peso que ella ganó en las dos últimas décadas como consecuencia de las políticas de descentralización desarrolladas en el país desde mediados de la década del ochenta del siglo pasado. El espíritu de dichas reformas fue dar a los gobiernos locales los instrumentos políticos, administrativos y fiscales requeridos para manejar los asuntos propios con un cierto nivel de autonomía. Esto convirtió a la planificación y a los actores de la misma en protagonistas de la vida urbana, lo que modificó el esquema de toma de decisiones y abrió la puerta a importantes cambios en la estructura de la mayor parte de las ciudades colombianas.

La primera virtud del libro que el lector tiene en sus manos es precisamente la de intentar un rescate del tema urbano en el país. El estudio de Bernal y Alvarez nos llama la atención sobre la importancia que tiene hoy día repensar las ciudades colombianas, comprender las lógicas sociales y políticas que las estructuran y sentar las bases cognoscitivas para actuar sobre ellas en la mira de transformar su trayectoria hacia formas de organización inspiradas en principios de democracia y ciudadanía.

Ese llamado de atención no es hecho de cualquier modo. El libro, rompiendo con esquemas conceptuales tradicionales, define un campo de análisis complejo (la democracia y la ciudadanía en la ciudad) y una perspectiva novedosa (el enfoque de derechos) que permite una mirada integral de la vida urbana, diferente a la que tradicionalmente se hacía de ella, centrada en aspectos sectoriales, bien sea urbanísticos (morfología urbana, segregación socio-espacial), económicos (estructuras productivas y de consumo, mercados de trabajo, informalidad urbana), socioculturales (modos de vida en la ciudad, organizaciones y movimientos sociales) o políticos (sistemas de representación, gestión pública, modelos de participación, etc.). Dicho enfoque se apoya en nociones claves como igualdad, justicia distributiva, ingreso básico universal, desarrollo como expansión de la libertad, redistribución del ingreso y la propiedad y vigencia de las libertades fundamentales.

El trabajo de Bernal y Alvarez contempla la mayor parte de esos temas y los examina en detalle, con base en una información juiciosamente seleccionada y presentada en el texto. Sólo que los lee de otra manera, desde otro ángulo, el de los derechos y las libertades, lo que permite tejer una visión de conjunto sobre los procesos de exclusión/inclusión que experimentó Medellín en la década del noventa y en los primeros años de este siglo. Es ese un desafío teórico y metodológico que los autores asumieron y que resolvieron de manera exitosa. Allí radica otra de las virtudes del libro, en tanto ofrece una lectura novedosa de temas tradicionales y, sobre todo, sienta las bases analíticas para emprender acciones que aseguren mejores niveles de vida para una población que ha visto a su ciudad pasar por momentos muy difíciles y que hoy siente los efectos de la crisis del proyecto ético, social y económico que sustentó su desarrollo décadas atrás, tal y como lo señalan los autores desde las primeras páginas.

La originalidad del enfoque, que habrá que seguir desarrollando y fortaleciendo en otros estudios similares en el futuro, sobre todo en materia de indicadores y de disponibilidad de información adecuada para el uso de los mismos, las tesis principales del libro son convergentes con muchos de los análisis realizados recientemente sobre las ciudades en América Latina, en particular aquellos que

intentan comprender los impactos de la globalización neoliberal y del cambio tecnológico en su estructura socioeconómica y política³. Según tales análisis, las ciudades latinoamericanas, especialmente las de mayor tamaño e influencia económica, experimentan una fuerte tensión interna:

Entre las presiones globalizadoras del capital internacional y la necesidad de responder a las demandas internas de una población que padece los efectos de las políticas de ajuste estructural, de la apertura económica y de múltiples formas de exclusión social y política (...) Lo global y lo local, en vez de crear sinergias productoras de bienestar, han desarticulado por dentro la vida de las ciudades y las han convertido en escenarios de exclusión y de lucha por la supervivencia (Velásquez, 1999:42).

Son múltiples las manifestaciones de ese proceso que desgarran a las ciudades por dentro: nuevas modalidades de expansión metropolitana, fragmentación de la estructura urbana, modificación de las estructuras productivas urbano-regionales, desestructuración/reestructuración de los mercados de trabajo, aumento de los índices de pobreza y de concentración del ingreso, transformaciones culturales y nuevo rol de los gobiernos locales. Probablemente, el síntoma más visible de estos cambios en las ciudades latinoamericanas es la exclusión cada vez más acentuada y visible de diversos sectores de la población que no cuentan con las condiciones necesarias para vivir dignamente y realizar los proyectos de vida por los que quisieran optar. Esta exclusión tiene ribetes variados, pero se nutre fuertemente de los efectos del desempleo, la informalidad urbana y la desigualdad en la distribución del ingreso y la propiedad.

Aunque el trabajo de Bernal y Alvarez no toca todos los aspectos arriba mencionados ni se ocupa centralmente del tema de la globalización, sí muestra con suficiente evidencia empírica la manera como Medellín ha experimentado muchos de esos cambios y cómo

3. Ver por ejemplo, el número 85 de la Revista *Eure*, dedicada al estudio de las transformaciones de las ciudades latinoamericanas en el contexto de la globalización. Igualmente los libros *Metópolis. Entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*, compilado por Luis Cesar de Queiroz Ribeiro (Río de Janeiro, FASE, 2004) y *Santiago en la globalización: ¿una nueva ciudad?*, editado por Carlos de Mattos, María Elena Ducci, Alfredo Rodríguez y Gloria Yáñez Warner (Santiago, Ediciones Sur, 2004).

estos últimos están afectando a grandes capas de la población impidiendo la realización de sus derechos, tanto civiles, como políticos y sociales, y reduciendo el horizonte de esperanza sobre su presente y su futuro. Las conclusiones del libro constituyen una voz de alerta muy preocupante sobre lo que está pasando en Medellín y probablemente en muchas otras ciudades colombianas:

El balance no es bueno. Aunque se mantuvieron expresiones de la democracia representativa y la Constitución Política de 1991 abrió otros en el campo de la democracia participativa, es evidente el poco avance, o incluso el retroceso, en materia de democracia económica y social y, por supuesto, en términos de democracia política y gobernabilidad democrática. En tal sentido es posible aplicar a la democracia existente en la ciudad el calificativo de democracia de baja intensidad —escriben sus autores—.

Sobre el tema de libertades y derechos, la conclusión es parecida:

El mayor logro de este período es la reducción de las muertes violentas y de otros delitos que estaban afectando notablemente las libertades civiles. Reconociendo y valorando esta situación, hay que decir que las libertades de asociación, expresión y movilización social y política, al igual que el derecho a estar libres de hambre, pobreza y dependencia económica, así como el estar libres de ignorancia, de enfermedad, de exclusión y discriminación no registran mejorías y algunos de ellos registraron un franco deterioro. Todo lo cual nos lleva a concluir que el estado de la ciudadanía en Medellín en este período también es de baja intensidad.

En otras palabras, Medellín parece ir a contracorriente de lo que hoy se concibe como una democracia moderna y una sociedad igualitaria, respetuosa de los derechos y las libertades. Lo preocupante es que la ciudad parece estar sometida a un círculo vicioso de la pobreza, en el que ésta impide acceder a los medios para realizar libertades y derechos, lo que a su vez aumenta los niveles y la cobertura de la pobreza en la ciudad. Allí —como seguramente en las restantes ciudades del país⁴— se puede hablar de una ciudad sin ciudadanos,

4. El libro contiene algunos intentos de comparación del caso de Medellín con la situación en Antioquia y el país, y de modo excepcional con la de otras ciudades del país.

así como de unos ciudadanos sin ciudad, lo que de entrada constituye un contrasentido y un desafío político de marca mayor. Más específicamente, muestran Bernal y Álvarez una serie de tendencias que deberían desde ya ocupar la atención de académicos y políticos, entre ellas, la incapacidad de convivir con el diferente, el autoritarismo y el paternalismo, el carácter excluyente del modelo político local, la baja legitimidad de las instituciones políticas, las subculturas del narcotráfico que siguen marcando la vida de la ciudad, la corta visión de los empresarios, interesados exclusivamente en metas de rentabilidad, la imposibilidad de grupos muy específicos (los pobres, los desplazados, los afrocolombianos, las mujeres) de acceder a bienes y servicios mínimos para vivir mejor, y la incapacidad de las organizaciones sociales de proyectarse a la ciudad y reconocer en la política una dimensión necesaria para la convivencia civilizada y la promoción del desarrollo humano.

Quizás la mejor y más dramática muestra de ese mapa social de la ciudad es la situación que vive actualmente la población desplazada por la violencia. No solamente sufren ellos y ellas en carne propia el drama del desarraigo cultural y de la pérdida de sus tierras y de sus pertenencias, no sólo ven cada vez más lejana la alternativa del retorno a sus lugares de origen, sino que a su llegada a la ciudad no se les reconoce el estatus de ciudadanos y ciudadanas ni se les brinda, más allá de la ayuda humanitaria, las condiciones mínimas para que vivan con dignidad en la ciudad y puedan intervenir en la definición de los asuntos públicos. En otras palabras, se les niega el derecho a la ciudad.

Este último aspecto, el de las connotaciones políticas de los procesos que ha experimentado Medellín en la última década, se encuentra presente en todas las páginas del libro. En efecto, el interés de los autores no es solamente cognoscitivo. Lo es también —y de manera fundamental— político. Más aún, podría decirse que esa es la razón de ser de la lectura que hacen sobre la ciudad. La principal apuesta que proponen a lo largo del texto es la definición de un pacto social para la convivencia que permita transitar la ruta del desarrollo humano. Dicho pacto debe traducirse, según ellos, en un ejercicio de construcción colectiva de un proyecto estratégico

de ciudad, de región y de país que facilite el tránsito hacia la democracia y la ciudadanía de alta intensidad; que tenga como pilar fundamental la constitución de sujetos autónomos de derechos; que promueva una agenda redistributiva en la ciudad, que fortalezca la institucionalidad democrática, que transforme las costumbres políticas y democratice las decisiones locales; que amplíe y fortalezca las organizaciones sociales y los espacios de participación ciudadana; que promueva la igualdad en un marco de profundo respeto por la diversidad y la diferencia; que promueva espacios de diálogo y concertación; en fin, que permita la formulación concertada de metas y estrategias de desarrollo.

Estos propósitos, que constituyen todo un programa político, pueden perfectamente ser resumidos en un concepto teórico-político: el derecho a la ciudad. Este tema no es del todo nuevo. Hace casi cuatro décadas, Henri Lefebvre sugirió este concepto con una clara intencionalidad política (Lefebvre, 1969). Según él, el capitalismo estaba convirtiendo a la ciudad en una mercancía, eliminando su rasgo principal: ser el espacio de encuentro entre personas, grupos y culturas diferentes. Una de las consecuencias más visibles de esa transformación de la ciudad moderna fue la pérdida de control de la vida urbana por parte de la mayoría de sus habitantes y el traspaso de ese control a los agentes capitalistas. La ciudad dejó de pertenecer a la gente. Ésta perdió la posibilidad de encontrarse con sus semejantes y, sobre todo, de incidir en las decisiones que afectan su vida en la ciudad. En palabras de Lefebvre, la gente perdió el control de la centralidad (espacial, simbólica, económica, política) y se vio obligada a emigrar a los suburbios periféricos, perdiendo así su capacidad de incidir en el manejo de la vida urbana.

El derecho a la ciudad es para Lefebvre precisamente el derecho a la centralidad, a no ser periferia:

El derecho a la ciudad significa el derecho de los ciudadanos a figurar en todas las redes y circuitos de comunicación, de información, de intercambios. Lo cual no depende de una ideología urbanística, ni de una intervención arquitectural, sino de una calidad o propiedad esencial del espacio urbano: la centralidad (...) El derecho a la ciudad significa la constitución o reconstitución de una unidad

espacio temporal, de una reconducción a la unidad en vez de la fragmentación (Lefebvre, 1969).

El derecho a la ciudad es el derecho a vivir dignamente en ella, a encontrarse con otros y otras diferentes, a construir espacios colectivos de deliberación, confrontación y construcción de acuerdos, es el derecho a decidir sobre la vida de todos y todas en la ciudad. Jordi Borja lo define como un derecho complejo que involucra dimensiones políticas, sociales, económicas y culturales. Según él, se encuentra ligado a todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos de manera integral y es interdependiente con ellos. Es el derecho al lugar, a permanecer en él, a la movilidad, a la belleza del entorno, a la centralidad, a la calidad de vida, a la inserción en la ciudad formal, al autogobierno, a la convivencia. Es, en otros términos, el derecho a vivir dignamente en la ciudad, a reconocerse como parte de ella, a convivir con otros diferentes y a incidir en los destinos colectivos.

En una ciudad como Medellín, que tiene envoltado el rumbo de la democracia y la ciudadanía, como se demuestra en las páginas de este libro, el derecho a la ciudad puede convertirse en un referente muy valioso para la acción política, en tanto contribuye a configurar una mirada integral, compleja e interdependiente de los derechos humanos, que se corresponde con el carácter complejo de la ciudad como espacio de vida individual y colectivo.

El derecho a la ciudad representa la posibilidad de que ésta se convierta en un espacio para todos, que no sea propiedad de unos pocos, llámense especuladores, empresarios, políticos o informales. Es un derecho complejo, pues implica para quienes la habitan o la pueden habitar en algún momento la posibilidad de construir colectivamente un espacio de realización de los derechos humanos del cual nadie puede ser excluido (Velásquez, 2004). Comporta varias dimensiones, entre las cuales cabe resaltar las siguientes: la primera, el derecho a permanecer en la ciudad como lugar de realización de los proyectos de vida. En el caso, por ejemplo, de la población desplazada, en particular de la que por fuerza mayor o por decisión propia desea permanecer en la ciudad, este componente del derecho a la ciudad resulta ser de vital importancia.

La segunda, el derecho a sentirse parte de ella, a desarrollar un sentido de pertenencia que contribuya a construir proyectos de vida individuales y colectivos. La ciudad no es solamente un ente material, un espacio geográfico para el desarrollo de la actividad económica y social, sino un importante referente simbólico que da sentido a la existencia y contribuye a la construcción de vida colectiva. La territorialidad, entendida como la construcción de referentes simbólicos que den significado a la existencia en un territorio determinado, es un ingrediente ineludible de la vida urbana, un punto de amarre de las relaciones sociales y un pivote para el desarrollo de comportamientos colectivos en perspectiva democrática.

La tercera, se refiere al derecho a una vida digna en la ciudad, es decir, la posibilidad de que la ciudad brinde todas las condiciones para la realización de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales). Nuestras ciudades, como lo señalan Alfredo Rodríguez y Lucy Winchester, no sólo albergan a los pobres, sino que son, ellas mismas, pobres (Rodríguez y Winchester, 1998), y en esa medida no brindan al conjunto de sus habitantes las premisas para el desarrollo de una vida digna. En una perspectiva política, lo que habría que reivindicar en primera instancia es que la ciudad ofrezca esas condiciones como estándar mínimo para todos y todas.

La cuarta, el derecho a la ciudad es el derecho a convivir en paz con los semejantes y los diferentes, a crear redes y espacios de encuentro que enriquezcan los intercambios culturales, la deliberación y la formulación conjunta de proyectos de vida en común. Es, en otras palabras, el derecho a realizar la esencia de la ciudad en tanto espacio colectivo. Pero, además, en nuestro caso, es el derecho a vivir en paz con los demás, a percibir un clima de seguridad, de solidaridad y de cooperación.

La quinta, el derecho a la ciudad es el derecho a gobernar la ciudad, a intervenir en los asuntos públicos, a participar en la formulación y seguimiento de las políticas públicas, a elegir y ser elegido, a asociarse para la formulación de iniciativas políticas, a conformar partidos, a acceder a las instancias de gobierno y representación. Desde el punto de vista de la reivindicación de la democracia y la

ciudadanía, esta dimensión implica el derecho —y el deber— de quebrar las lógicas del clientelismo y la corrupción y de fortalecer instituciones democráticas que permitan la realización de los derechos humanos.

Finalmente, la sexta dimensión alude a la posibilidad de que la ciudad, como espacio de todos y todas, se proyecte como un actor en los escenarios regional, nacional e internacional a fin de obtener metas de beneficio colectivo. Si algo ha generado la globalización hoy día es un mayor protagonismo de las comunidades locales y de sus gobiernos en el manejo del territorio (competitividad, diseño de políticas públicas, negociación con actores extra-locales, etc.). La ciudad debe salir de sus propios límites y proyectar sus capacidades y ventajas en bien de todos sus habitantes.

En esta perspectiva, el derecho a la ciudad no rebasa ni relega a un segundo plano los derechos simples heredados de la tradición democrática, sino que los resignifica, facilita su interrelación y les otorga un nuevo sentido al relacionarlos con un escenario socioterritorial específico, la ciudad.

Por supuesto, esta es una apuesta de acción política que no puede abstraer de las circunstancias concretas que viven las ciudades colombianas, en este caso Medellín, examinadas en detalle por Bernal y Alvarez, y que tampoco puede dejar de considerar sus condiciones de posibilidad como utopía realizable. En ese punto regresamos —no hay otra alternativa— a la cruda realidad. La pregunta que es preciso hacerse en ese punto no es tanto la de cómo estamos —este libro nos da respuestas muy específicas a ese respecto— sino qué sería necesario hacer para que, dadas las circunstancias actuales, podamos caminar hacia el escenario de democracia y ciudadanía que permita la realización del derecho a la ciudad. Son preguntas esencialmente políticas que invitan a pensar estrategias de acción para derrotar las barreras que la realidad misma y algunos de sus protagonistas interponen en el camino para impedir el paso a una nueva forma de vida en la ciudad. Algunas de esas preguntas ya están insinuadas en este libro, por ejemplo: ¿Qué podemos hacer para fortalecer y democratizar los partidos políticos? ¿Cómo romper las bases culturales del clientelismo y la corrupción? ¿Cómo renovar y fortalecer

las organizaciones y los movimientos sociales de manera que contribuyan al cambio urbano? ¿Cómo diseñar de manera participativa políticas públicas que permitan la realización integral y universal de los derechos humanos? Otras deberán ser formuladas en adelante especialmente en lo relativo a los retos planteados por la agenda posneoliberal y por la necesidad de que las ciudades colombianas se proyecten internacionalmente y contribuyan a construir un modelo incluyente de globalización.

Tenemos por delante un largo camino, no sólo en términos políticos, sino también conceptuales e investigativos. Para fortuna de quienes nos interesamos por estos temas, este libro constituye un primer y muy importante paso que deberá ser imitado por otros investigadores. Necesitamos más estudios sobre otras ciudades del país que permitan comparar indicadores y cifras y nos ayuden a entender qué tan cerca estamos en nuestro país de realizar el derecho a la ciudad.

Referencias

- Aciur. (1998). La investigación regional y urbana en Colombia. Desarrollo y territorio 1993-1997. 2 tomos. Bogotá; DNP —Financiera de Desarrollo Territorial—, Carlos Valencia Editores, 1998.
- Gómez, H. (1994). Pacto colectivo y gobernabilidad de la ciudad colombiana. En: Revista Foro, N° 25, Bogotá; diciembre.
- Lefebvre, H. (1969). El derecho a la ciudad. Madrid: Península.
- República de Colombia. (1995). Ciudades y ciudadanía. La política urbana del salto social. Bogotá: Ministerio de Desarrollo Económico, septiembre.
- Rodríguez, A. y Winchester, L. (1998). Fuerzas globales, expresiones locales: desafíos para el gobierno de la ciudad en América Latina. En: A. Rodríguez y L. Winchester (editores). Ciudades y gobernabilidad en América Latina. Santiago de Chile: Ediciones Sur.
- Velásquez, F. (1999). Gestión local y política social. En: Revista Foro, N° 37, Bogotá: Foro Nacional por Colombia. Octubre.
- Velásquez, F. (compilador) (2004). Ciudad e inclusión social: por el derecho a la ciudad. Bogotá: ATI, Fedevivienda, Foro Nacional por Colombia, Corporación Región.

Capítulo I

CONTEXTO

Jorge Arturo Bernal M.

CARACTERÍSTICAS DE MEDELLÍN EN LOS AÑOS NOVENTA

Medellín no registra crecimientos significativos en el total de su población en la década del noventa. Con todo y que las proyecciones de población calculaban una tasa de crecimiento un poco mayor en el segundo quinquenio de la década, era evidente que la ciudad no presentaba un problema grave en cuanto al crecimiento poblacional. Esto era una ventaja a la hora de definir los recursos para la atención a su población.

Según el censo de 1993, Medellín registraba un total de población de 1.630.009 personas. Ese resultado permitía establecer que en esta ciudad habitaba el 37,5% del total de habitantes del departamento de Antioquia y el 5% del total de colombianos. De esos 1.630.009 seres humanos, 876.789 (54%) correspondía a mujeres y 753.220 (46%) a hombres. En este sentido, llama la atención que Medellín presentaba una proporción más alta de mujeres en el total de población pues en el plano nacional la relación era de 51% para mujeres y 49% para hombres y en el caso de Antioquia las proporciones eran de 52% y 48% respectivamente.

Esta relación poblacional entre mujeres y hombres se mantiene prácticamente igual en las proyecciones del año 2000 y del 2002. Las

1.070.729 mujeres en la ciudad en el 2000 representaban el 54% de los 1.978.511 habitantes proyectados; exactamente igual es la tendencia para el 2002, de los 2.025.293 habitantes de ese año, el 54% eran mujeres.

Analizando estas cifras en términos de edades, se encuentra que para 1997 el 53% de la población era menor de 30 años, la edad media estimada para hombres y mujeres era de 28,5 y 27,7 años respectivamente. La población total tenía una edad media de 29,1 años, lo que muestra una población de base piramidal ancha, propia de los países en desarrollo.

Respecto a la esperanza de vida al nacer los estimativos para el período 1998-2003 señalan 62,52 años para los hombres y 72,52 para las mujeres (Alcaldía de Medellín, 2002:6); en una diferencia tan notable seguramente inciden los niveles de violencia que afectan mayoritariamente a los hombres. Entretanto, en las proyecciones para el quinquenio 2005-2010 estos resultados podrán ser de 69,1 años para hombres y 76,3 años para mujeres, según reportes del Departamento Administrativo de Planeación.

Varios factores influyen en la situación poblacional de Medellín. Como en casi todos los conglomerados modernos las tasas de natalidad han estado bajando por razones de mayor educación de los padres, de la vinculación de la mujer al mercado laboral y por las políticas públicas de control natal y planificación familiar. Pero a más de ello, es evidente que en Medellín pesó de manera considerable el problema de la violencia y de la inseguridad. El que 72.000 personas, en su mayoría jóvenes, perdieran la vida por causas violentas en los últimos años influye necesariamente en estas tasas. De otra parte, los secuestros, las amenazas, las extorsiones, los atentados terroristas y demás expresiones de la violencia y de la guerra, hicieron que miles de personas abandonaran la ciudad en un éxodo significativo hacia el exterior o hacia otras partes del país. En otro sentido, esa misma violencia y esa misma guerra presentes en otras regiones del departamento y del país, han originado y siguen produciendo grandes oleadas de desplazamiento forzado hacia Medellín, que para el año 2000 se estimaban cerca de 80.000 personas desplazadas que llegan a la ciudad (Restrepo, 2000:23). En estos resultados se con-

jugan factores de tipo más estructural con otros como la violencia producida por el conflicto interno.

Una sociedad y un proyecto en crisis

Medellín se convirtió en un territorio de muerte, de guerras entrecruzadas: bandas que enfrentaban bandas, milicias que ejecutaban a delincuentes, grupos de sicarios que asesinaban policías, grupos que exterminaban a jóvenes en las esquinas de los barrios pobres. El ejército, en su intento por desvertebrar 180 bandas del cartel de Medellín, utilizó los colegios como prisiones y detuvo a miles de jóvenes que debían demostrar su inocencia para ser liberados. Sectores de la sociedad que veían la guerra como un problema de los barrios pobres recibieron un toque de alerta cuando un grupo de sicarios asesinó, en el exclusivo bar Oporto, a un grupo de jóvenes, hijos de prominentes industriales y comerciantes de la ciudad. (...). Todos esos fuegos entrecruzados produjeron ese año (1990) seis mil muertes en la ciudad de Medellín. Si donde cayó cada muerto se pusiera una cruz cristiana, la ciudad, sólo con los cincuenta mil muertos de la década de los ochenta, habría dado la imagen de un campo santo gigantesco. Una especie de Apocalipsis que algunos consideran un anuncio de lo que será el futuro de muchas grandes ciudades en el mundo. Territorios vastos sin Dios ni ley y un Estado impotente para controlar la situación (Salazar, 2001:240).

Si a esta dramática realidad que describe Alonso Salazar le sumamos lo ocurrido en toda la década del noventa y lo que va corrido del nuevo siglo, inevitablemente hay que afirmar que Medellín y sus habitantes enfrentaron durante las últimas décadas del siglo XX una tremenda catástrofe humanitaria. Si una ciudad pierde más de 72.000 de sus habitantes por muertes violentas entre 1990 y el 2003, está grave, anda mal, está en crisis.

No es suficiente que tenga un buen sistema masivo de transporte, que haya más líneas telefónicas, que se tengan vías más rápidas para transitar, que se vendan más productos en el extranjero, que se realicen importantes avances científicos y médicos, etc. Todo esto es progreso y es útil para una sociedad, pero si no hay vida, sino se respeta el derecho más elemental de la convivencia humana, lo demás poco importa.

Indiscutiblemente, esta es la máxima y la más grave expresión de la crisis que ha vivido Medellín en los últimos años, pero, evidentemente la crisis tiene otras manifestaciones que, al retroalimentarse, han generado un cuadro bastante complejo. Los problemas de legitimidad del Estado y de las instituciones; la pérdida de control territorial y de monopolio en el uso de la fuerza y la garantía de la seguridad por parte del Estado; el incremento del hambre, de la pobreza y del desempleo, al punto de que hoy, de cada 100 habitantes de la ciudad, 60 están por debajo de la línea de pobreza (1.200.000 seres humanos) y 400.000 enfrentan el estado de extrema pobreza⁵; los déficit y los problemas de calidad en educación, salud y vivienda; el incremento de la población desplazada y las difíciles condiciones que tienen que afrontar en la ciudad; la persistencia en la exclusión y la discriminación de grupos sociales y de amplios territorios de la ciudad.

Proyecto agotado, poco interés y escasa capacidad de las élites para buscar alternativas democráticas

Hasta la década del 60 del siglo XX el proyecto propuesto y construido por las élites económicas y políticas funcionó más o menos bien, se mantuvo cierta cohesión social, el trabajo y la relación salarial mantuvieron una importante centralidad y valoración en la ciudad; la iglesia y los partidos tradicionales eran referentes significativos y factores de cohesión e integración.

Desde los años setenta se registra una crisis en distintos planos, que se agudiza con la presencia del narcotráfico y el accionar de distintos grupos armados. Esta crisis no es enfrentada adecuadamente y no se configura un proyecto estratégico capaz de dar salida a la misma desde una perspectiva de mayor inclusión e igualdad social, de promoción de una cultura democrática, de un fortalecimiento del tejido social y de las instituciones.

Como lo plantea Marco Palacios (2003:33) en el informe elaborado por el Pnud, la escasa sensibilidad política para dialogar y

5. Según el Banco Mundial se es pobre cuando se cuenta con un ingreso de menos de dos dólares diarios y se registra pobreza extrema cuando este ingreso es apenas de un dólar al día.

negociar con los de abajo, es una característica de las élites colombianas. Esto se explica en buena medida, según él, en que en contadas excepciones han visto amenazado su control económico, social y político y jamás han sufrido una derrota importante y duradera. Aún, en la crisis de 1949, optaron por el compromiso entre ellos, dejando al pueblo campesino sumido en el sectarismo y en lo que se conoció como la época de la violencia. Esta misma interpretación puede asumirse en el caso de las élites de la ciudad de Medellín y del departamento de Antioquia, con lo que las posibilidades de tener una salida democrática a la crisis son muy limitadas.

Sociedad en movimiento, amplio accionar ciudadano a pesar de la guerra, la violencia, la pobreza y la exclusión

Al tiempo que se manifestaba esta crisis, se registraban simultáneamente otros fenómenos sociales y políticos en ese mismo territorio. Miles de hombres y mujeres, de jóvenes y adultos, de blancos y negros, de pobladores de distintos estratos y condiciones económicas, se movilizaban para pedir la paz y la convivencia ciudadana y en procura de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Durante la década, más de un millón de personas (la mitad de la población de la ciudad) se expresó públicamente contra la violencia, contra la barbarie y contra el accionar de los distintos grupos armados; su grito y su reclamo fue: NO MÁS a la violencia y un SÍ por la paz y la negociación del conflicto armado. Igualmente, se organizaron en microempresas y cooperativas, en Juntas de Acción Comunal y otras organizaciones comunitarias, en grupos juveniles, en organizaciones de mujeres, en sindicatos, en ONG, en grupos cristianos, en movimientos políticos y en toda una gama de formas organizativas para reclamar sus derechos y libertades y buscar mejorar su bienestar económico, social y cultural. La democracia, vista desde esta perspectiva, y reconociendo muchas incongruencias y limitaciones, vino más de los de abajo, de los que no han tenido el poder en la ciudad. Los esfuerzos de estos grupos sociales fueron determinantes para ayudar a sostener la sociedad en medio de una crisis tan aguda.

Sociedad y territorio que se niegan a desaparecer

Otra constatación inicial tiene que ver con la actitud del ciudadano, del habitante de Medellín frente a su ciudad. Lo que ponen de presente la encuesta y las entrevistas⁶ y, sobre todo, la propia realidad es que a pesar de tantos problemas y de las difíciles condiciones para vivir en un territorio como éste, la gente sigue queriendo a Medellín, le gusta su ciudad y desea permanecer en ella. Es verdad que la mayoría no tiene la alternativa real de trasladarse y buscar un entorno más placentero y pacífico, pero es indiscutible también que hay lazos históricos, culturales, sociales, económicos que alimentan y reproducen esta relación con la ciudad y que son muy importantes a la hora de definir un nuevo proyecto de ciudad.

Con esto se puede constatar inicialmente que Medellín es una ciudad de contrastes, de grandes paradojas, de incongruencias, de matices diversos, conservadora y libertaria; epicentro de múltiples violencias pero al mismo tiempo acogedora y luchadora por la convivencia; de grandes exclusiones y desigualdades pero al mismo tiempo solidaria; con una sociedad civil y unas organizaciones de base que aún no logran expresarse contundentemente en el plano político y aumentar su poder pero que superan con creces a la sociedad política y a muchos de sus dirigentes.

No sobra reiterar que esta ciudad y este conglomerado humano ha logrado mantenerse y sobrevivir, sobre todo, gracias a la fuerza, a la persistencia y a la actividad de los sectores populares y de las clases medias, de los trabajadores, de los empleados, de las madres cabeza de familia y las amas de casa, de los intelectuales, de los artistas, de los curas de barrio, de los microempresarios, de los jóvenes, de esos seres humildes, comunes y corrientes, que todos los días madrugan a buscar el sustento propio y el de sus familias y que con eso y su acción en otros campos contribuyen a la subsistencia de la sociedad.

Es verdad que en la clase empresarial y en la clase política han existido personas con posturas democráticas y bien intencionadas. Pero son evidentes dos cosas: de un lado, que son una minoría, y del otro, que estos sectores sociales y políticos son los que siem-

6. Para este trabajo realizamos una encuesta a 100 sindicalistas y jóvenes y 25 entrevistas.

pre han tenido el poder y han manejado la ciudad y, por tanto, son los principales responsables de la crisis de la que venimos hablando.

A la hora de hacer un balance sobre la democracia y el estado de los derechos y libertades en la ciudad, hay una serie de preguntas muy relevantes que deben ser abordadas. ¿Qué fue lo que pasó en Medellín en estos años y, más específicamente, si se registraron cambios estratégicos en los años noventas? O de otra manera, ¿qué fue lo nuevo, lo particular? ¿Qué cambió? ¿Qué se quebró? ¿Qué se mantuvo? ¿Por qué pasó lo que pasó? ¿Quiénes son los principales responsables? ¿Qué se hizo y qué se hace y en el marco de qué proyecto? ¿Y cuál es el futuro de la ciudad y de sus habitantes? Son preguntas que precisan investigaciones interdisciplinarias más específicas y de largo aliento, pero por ahora vamos a aproximarnos a una mirada general.

Mirada histórica a la crisis

Aunque el período de análisis es la década del noventa, es evidente que muchas de las cosas que pasaron en esta década están relacionadas y, en muchos casos, dependen de los acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales de períodos anteriores.

La tesis que sustenta este trabajo descansa en la siguiente consideración. En Antioquia y en Medellín se registró una profunda crisis del proyecto ético, social y económico que permitió el desenvolvimiento de esta sociedad hasta mediados del siglo XX. En los años cincuenta y sesenta se produce lo que María Teresa Uribe (2001) llama una crisis de crecimiento, que al no resolverse adecuadamente se convierte en una crisis de descomposición (años ochenta y noventa). Esta crisis es de gran magnitud y tiene expresiones diversas en lo económico, en lo social, en lo político y en lo cultural. Por supuesto, la presencia y la expansión del narcotráfico y del conflicto armado (milicias y paramilitares en la ciudad) ampliaron, agravaron y profundizaron esta crisis, pero no son ni el origen ni la explicación central de la misma.

Por eso no se pueden compartir visiones demasiado optimistas que apoyadas en el desmantelamiento del cartel de Medellín, la

muerte de Pablo Escobar, la reducción de los homicidios y de otras expresiones de violencia en la ciudad, consideran que ya se superó la crisis. Tampoco es posible estar de acuerdo con quienes afirman que la crisis es sólo de valores y que lo que corresponde es volver a recuperar los valores que “hicieron grande a Antioquia”; o que la salida está en acciones como las que propone un dirigente de la ciudad: “La caridad y la beneficencia deben procurar eliminar cuanto antes esta lacra de los tugurios, y estamos seguros de que los medellinenses sabrán cada uno a su medida dar su aporte a esta obra de redención” (José María Velásquez, Jefe de la Oficina de Valorización, citado por Naranjo y Villa, 1997:52).

Igualmente es limitado el discurso que convoca a que “todos pongan”⁷, como estrategia central de salida a esa crisis. El asunto es mucho más complejo y requiere de un gran acuerdo social y político de largo aliento alrededor de estrategias democráticas de distribución del poder económico, social y político, de profundización de valores y comportamientos ciudadanos propios de la modernidad, de construcción de una ética ciudadana y de sujetos autónomos, de un proyecto económico que consulte las realidades y las exigencias mundiales, pero también las locales y las nacionales, en fin, hay que diseñar y acordar de manera concertada un nuevo proyecto de ciudad.

Según María Teresa Uribe, el proyecto histórico antioqueño se sustentaba en tres dimensiones básicas: la económica, la ético-cultural y la política. “Estos tres pilares formaron un verdadero trípode y lograron una gran coherencia, reforzándose mutuamente e imbricándose de tal manera que no es posible pensar en uno solo de ellos sin referirse a los otros dos” (Uribe, 2001:101). En el campo económico se pasó de la actividad minera, cafetera y comercial a una importante producción manufacturera de bienes de consumo y bienes intermedios (alimentos, textiles, confecciones, cigarrillos, gaseosas y metalmecánica). En el plano de lo ético-cultural, los tres soportes esenciales eran el trabajo, la familia y la religión (la fe religiosa); la política social y las relaciones obrero-patronales se sustentaban en estrategias paternalistas y asistenciales, combinadas con un fé-

7. Lema acuñado por la administración de Sergio Fajardo, planteado también en términos de corresponsabilidad de la ciudadanía.

rreo control moral de los trabajadores y trabajadoras por parte de la iglesia católica. En lo político, al igual que en el nivel nacional, el partido liberal y conservador mantenían la hegemonía política, eran referentes importantes para la cohesión de la sociedad y no dejaban espacio a otras fuerzas sociales y políticas.

Es de gran importancia, para la comprensión de las causas de la crisis y de muchas de sus manifestaciones posteriores, señalar con claridad el carácter excluyente y antidemocrático del proyecto social y político que se aplicó en Antioquia desde el siglo XIX.

Un proyecto tan integrado, tan orgánico y cohesionado como el paisa, con tan fuertes referentes identificatorios, **excluyó, separó y diferenció**, incluso territorialmente y espacialmente, a todos aquellos que por muy diversas razones no hicieron parte del corpus social y de la trama mercantil (...). El pacto fundacional antioqueño, logrado mediante la independencia y la institucionalización de la república, fue un pacto entre criollos blancos del cual estuvieron ausentes las etnias dominadas —los indios y los negros—; la única manera que éstos tuvieron para acceder al corpus social, para ligarse a las redes mercantiles, para hacer parte del pueblo antioqueño, fue “blanqueándose”, es decir, negando su propia identidad étnica, renunciando a sus orígenes, olvidándose de su cultura y “civilizándose”, para entrar al mundo de los blancos mediante la adopción de su lengua, su tradición, sus creencias y su ley.

El blanqueado, mecanismo por excelencia en la región para realizar el tránsito de las etnias a la formación del pueblo, se realizó bajo la dinámica de la inclusión-exclusión; incluyó los blancos y los blanqueados articulados por redes mercantiles abiertas a las que podía ligarse todo aquel que se presentase como comprador y vendedor, pero además quien aceptase el modo de vida, los valores de la cultura y el sentido común de la antioqueñidad. A los “otros” los excluyó, los invisibilizó y sólo los nombró como problema, como potencial, o realmente conflictivos, como eventuales enemigos a los cuales se debería presionar para que aceptasen ese esquema de valores o mantenerlos alejados por el riesgo que justificaba su mera existencia (Uribe, 2001:103-104).

Mas la exclusión no se agotó en el pacto fundacional y en los intentos “civilizadores” de la élite antioqueña durante buena parte del siglo XIX (para fines del siglo XX se mantiene esta característica

como veremos en varias parte de este trabajo⁸); el proyecto excluyó también a quienes no se acogieron a los parámetros básicos del ethos sociocultural: a los vagos, a los “mal entretenidos”, a los que no hicieron del trabajo material, orientado hacia fines útiles, su divisa, a los beodos consuetudinarios, a las prostitutas, a los hijos pródigos, a los mendigos y a los indigentes, a los que vivían en “concubinato público y escandaloso”, a los hijos naturales, a los delincuentes⁹, a los perseguidos por la justicia, a los derrotados en las guerras civiles, a quienes no se casaban por la iglesia y no visitaban asiduamente el templo parroquial, a los ateos, a los masones, a los perdedores; en fin a todos aquellos que con sus formas de vida o de pensamiento pusiesen en peligro la moralidad, las bases y fundamentos de la identidad del pueblo antioqueño.

En estas condiciones el proyecto político de la élite antioqueña fue cohesionador, articulante y sólido pero terriblemente excluyente e incapaz de convivir con “el otro”, con el diferente o con el antagonista: a todos por igual los excluyó, pensándolos como delincuentes y enemigos peligrosos.

En la crisis de los sesentas y setentas se rompieron todas las barreras. La iglesia perdió el poder de regular la conducta frente a las masas de inmigrantes que no podían seguir aceptando una prédica de resignación frente a la oferta de miseria que daba la vida en la ciudad; la familia patriarcal, sostenible en simbiosis con el campo, se quebró aceleradamente frente a las tensiones del desempleo, la miseria y el hacinamiento; el manejo paternalista del conflicto social, en el que se asociaron hasta mediados de los sesentas la curia y los empresarios, cedió a un nuevo lenguaje de confrontación clasista y lleno de retórica revolucionaria y a veces violenta. La antigua ética se reventó, y se desataron desordenadamente los valores de los que pudimos enorgullecernos mientras no se afirmaban con la independencia local de los 70: la audacia y el afán de fortuna, que tocaron todas nuestras clases sociales e hicieron de Medellín el mayor semillero del narcotráfico, de la aventura, del secuestro (Uribe, 2001:49).

8. Aún hoy se aprecian estas actitudes discriminatorias en empresas símbolo de la pujanza paisa: Conavi y Almacenes Éxito. Allí se excluye a cualquier persona de raza negra, no sólo de los cargos directivos y de ciertas responsabilidades, sino de la atención al público.

9. Es bueno tener en cuenta que estas rigideces se suavizaron, como veremos, frente al dinero de los narcotraficantes.

Junto a esta característica excluyente hay otra muy relacionada y responsable en alto grado de la crisis y de los problemas de esta sociedad, hacemos referencia a la tendencia autoritaria y antidemocrática.

Si asumimos la democracia en su expresión amplia, profunda, “sin fin”, de “alta densidad” (Santos, 2003), es evidente que el proyecto dominante en Antioquia y en Medellín no ha sido ese. Lo que ha predominado, en unos casos, es el paternalismo, el asistencialismo y la caridad¹⁰ frente a los menos aventajados (los pobres, los trabajadores, los desplazados); en otros, el chantaje, la amenaza, el despido, la destrucción de los sindicatos, cuando se trata de las relaciones obrero-patronales; en otros campos, la autoridad y el orden como supremos valores en la familia, la escuela, la fábrica, las instituciones y la sociedad; el poco estímulo a la organización de la sociedad, o el control moral y político a las existentes; la nula disposición a redistribuir la riqueza y el poder social y político; la escasa tradición de rendición de cuentas de los mandatarios a la sociedad; el poco interés por los asuntos públicos y la escasa voluntad para desarrollar verdaderos proyectos de concertación económica y política.

En los años ochenta y noventa este comportamiento y esta postura excluyente y autoritaria no sólo fue de las élites sino que fue asumido por diversos grupos armados y sectores de la población: milicias, paramilitares y grupos de autodefensa, que han tratado de imponer, por la fuerza, ciertos “valores”, comportamientos y costumbres a los habitantes de los territorios bajo su control y han eliminado físicamente a “los otros y a lo otro”. Esto contribuyó al incremento y a la extensión de la cultura de la ilegalidad, de la trampa, de la venganza entre habitantes de diversos estratos sociales.

Pérdida de legitimidad del Estado, presencia del narcotráfico y de grupos armados ilegales

Las élites han logrado mantener el poder a pesar de la aguda crisis que ha vivido la ciudad, pero es evidente que el Estado en general, y en particular instituciones tan importantes como el Con-

10. Conceptos y prácticas propias de la premodernidad y el autoritarismo.

cejo Municipal, la administración de justicia, la fuerza pública (en especial la policía) y los partidos políticos, cuentan con muy baja legitimidad ante la población y algunas de ellas con un alto grado de desprestigio.

En estos años el Estado pierde la hegemonía en el uso de la fuerza, igualmente el control de sectores de la ciudad y no logra garantizar la seguridad y la vida de amplios núcleos de la sociedad; esta circunstancia, sumada a la ausencia social de ese Estado, a la debilidad del tejido social y a la crisis de los partidos políticos, facilitó el surgimiento y la expansión de contrapoderes y micropoderes que coparon territorios, brindaron seguridad a unos y gran inseguridad y muerte a otros. Esta pérdida de legitimidad y la falta de referentes sociales y políticos profundiza y complejiza la crisis estructural ya descrita.

Medellín fue la sede de uno de los principales carteles de la droga en Colombia, el liderado por Pablo Escobar, y fue el epicentro de varias guerras entrecruzadas y retroalimentadas: del Estado contra este cartel¹¹; de los narcotraficantes contra el Estado y la sociedad; de los paras y narcos contra la guerrilla y sus milicias; de bandas entre sí por el control de territorios y de negocios ilícitos; de grupos de autodefensa contra las milicias o bandas de distinta naturaleza. Todo ello disparó los índices de violencia y criminalidad que referimos al comienzo y aportó nuevos ingredientes para la crisis.

Particularmente dañina fue la presencia y la influencia del narcotráfico en casi todos los estamentos de la sociedad. Sectores importantes de la misma, incluidos algunos de las élites, fueron complacientes con el narcotráfico, pensaron que lo podían utilizar para beneficio personal o social (en especial sus inmensos recursos económicos), se relacionaron con él de distintas maneras y no hicieron gran cosa para evitar su expansión y su presencia en casi todos los ámbitos de la vida social. No se entendieron, o no se le prestó atención a los efectos y los impactos que esta actividad podía traer en

11. El asesinato del Ministro de Justicia Rodrigo Lara Bonilla y posteriormente del candidato presidencial, Luis Carlos Galán y las presiones norteamericanas, cambiaron la actitud del Estado y de sectores de las élites tradicionales frente al tráfico de drogas y el accionar de estos carteles. Se desató una persecución intensa, en especial contra Pablo Escobar, quien fue dado de baja el 3 diciembre de 1993.

términos de la destrucción de la convivencia y el orden ciudadano; en el debilitamiento y el desprestigio de las instituciones y en el incremento e intensificación del conflicto armado y la vinculación de amplios sectores de la población al mismo. Las décadas del fin del siglo registran la creación y el fortalecimiento de grupos ilegales y bandas armadas con gran poder de intimidación y de destrucción; con lo que se afecta notablemente la vida cotidiana de la ciudad y surgen y se generalizan diversas manifestaciones de miedo, desconfianza y desesperanza entre sus habitantes.

También en el plano cultural se producen cambios poco favorables pensando en el futuro de la sociedad. Se forma lo que Alonso Salazar y Ana María Jaramillo llaman “subculturas del narcotráfico” (1992). Cambios en los comportamientos, costumbres, hábitos, gustos, actitudes de la gente y, muy especialmente, en los jóvenes. También efectos notables en la política (mayor corrupción). En este sentido es ilustrativo el testimonio del periodista Héctor Rincón, director del periódico La Hoja Medellín.

Yo creo que la sociedad sí está muy marcada por la mafia; ni siquiera por Cochise¹², ni por Montecristo¹³. Pero yo creo que el modelo que nos han impuesto tiene dos cosas y las voy a decir para no alargarme mucho. Primero, me parece que la mafia ha influido tremendamente en la actual sociedad y, del otro lado, Natalia París¹⁴. A mí me parece que la carne inflada, la carne bien puesta, la carne atractiva, la carne lujuriosa también ha señalado el rumbo infinito de las muchachas de la ciudad en todas las clases sociales, en todas. Y la mafia también ha determinado todo con su dinero (Entrevista a Héctor Rincón, septiembre, 2001).

Es grave para una sociedad, en términos del futuro de la misma, que sus nuevas generaciones se formen bajo estos valores y parámetros.

Después de este breve recorrido es posible señalar que la década del noventa es el punto más alto de la crisis que registró la ciudad desde mediados del siglo XX. En estos años se ponen de manifiesto la indolencia de las clases dominantes, su falta de voluntad política

12. Ciclista antioqueño de los años setenta y ochenta.

13. Humorista de los años setenta y ochenta.

14. Modelo antioqueña de mediados de los años noventa.

para concertar proyectos colectivos e integrales que ayudaran a superar esa crisis y la incapacidad de sectores sociales y políticos alternativos para proponer y promover salidas de corte democrático.

Al panorama social mencionado se agrega que en la década de los noventa se profundizó el modelo neoliberal que ya se venía aplicando desde los ochenta. En materia económica su resultado más visible fue un cambio sustancial en la estructura económica y del empleo en la ciudad, presentándose un aumento considerable del peso relativo del sector servicios, que se convierte en el primer sector generador de empleo y un claro repliegue el sector manufacturero.

Esta transformación de la estructura económica se dio en medio de una disminución del crecimiento económico local y nacional; como consecuencia, la ciudad viene padeciendo aumento del desempleo e incremento del peso relativo de las actividades informales caracterizadas por baja remuneración, inestabilidad laboral y ausencia de prerrogativas asociadas tradicionalmente a la relación salarial.

La ciudad ha contado con una adecuada cobertura de servicios públicos, característica de varias décadas atrás y se han mejorado algunos indicadores sociales especialmente en materia de educación. Sin embargo, es tal la magnitud de la pérdida de ingresos de vastos sectores de la población, agudizada en los noventa, que muchas personas no tienen acceso a algunos de estos beneficios y además se han configurado nuevas zonas de vulnerabilidad que incluyen ya no sólo a los pobres tradicionales sino a sectores de las clases medias.

Como mecanismo para atenuar los efectos de las políticas de transformación económica se creó el sistema de focalización del gasto social que hasta ahora no ha contribuido ni a atenuar el impacto de las reformas ni mucho menos a superar los crecientes índices de pobreza¹⁵.

Alternativas para enfrentar y superar la crisis

Descrita la crisis y precisados algunos de los acontecimientos más recientes, cabe preguntarse ahora por las respuestas que la sociedad y el Estado trataron de darle.

15. En varios capítulos del libro se explica esto de manera muy amplia.

Desde lo nacional

La expedición de una nueva constitución política en 1991, con un fuerte carácter democrático, abre esperanzas para buscar una transformación social y política del país y de sus regiones. Se prevé la conformación de un Estado Social de Derecho; se abren alternativas para un régimen de democracia participativa; se establecen mecanismos de defensa de los derechos y las libertades ciudadanas y se amplían las alternativas para la descentralización, entre otras cosas relevantes.

Sin embargo, el poder económico y político siguió en pocas manos, se profundizó el modelo económico aperturista; no se promueve la democratización de los partidos políticos; el conflicto armado no logra una solución política negociada y muchos de los espacios y mecanismos para la participación ciudadana, social y política no se usaron o se fueron agotando.

Todo ello configuró un marco complejo en el que se conjugaban una apertura política e institucional significativa, que despertaba ilusiones y esperanzas, pero al mismo tiempo se mantenían y profundizaban elementos sustantivos del modelo económico, social y político vigente, que claramente reñían con la reforma constitucional. Después de diversas batallas entre estos dos proyectos, la tensión se mantiene, con el agravante de que todo parece indicar que el proyecto neoliberal-autoritario tiene la iniciativa y sigue ganando terreno.

En un plano más específico, se podría anotar que la acción más destacada del gobierno nacional frente a la crisis registrada en la ciudad en la década del 90 fue la conformación de la Consejería Presidencial para Medellín. Esta oficina promovió diversos procesos de convocatoria pública y deliberación ciudadana con la intención de buscar alternativas de futuro para la ciudad. De los diversos foros comunales y municipales y de los primeros *Seminarios de Alternativas de Futuro*, surgió la idea de construir un nuevo pacto social. Del trabajo de las mesas organizadas para tal fin, resultaron importantes propuestas en temas relevantes en la idea de dicho pacto. La falta de voluntad y compromiso de la clase política y de las élites empresariales, sumada al poco poder político de las organizaciones

comunitarias, dieron al traste con esta iniciativa y, como ocurre con frecuencia, estas propuestas se quedaron en su formulación.

De todas maneras la labor de la Consejería Presidencial, en términos de promover la deliberación pública, la visibilización de organizaciones comunitarias, las formas de organización y de expresión de los jóvenes de las comunas y en apoyar pequeños proyectos productivos y artístico-culturales fue importante.

Los gobiernos locales

Durante la administración de Sergio Naranjo (1995-1997) se apoyó y se promovió la formulación de un Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana; se crearon ciertas condiciones institucionales (Consejería Económica) y se llegó hasta la aprobación de una estructura de plan, pero este proceso murió en la siguiente administración (la de Juan Gómez Martínez). Este gobierno asumió esta construcción colectiva como un asunto exclusivo de la administración y por esta vía acabó con esta importante iniciativa.

Descontado este ejercicio y reconociendo la presencia de algunos proyectos específicos de alguna importancia estratégica y el cumplimiento de algunas metas de sus planes de desarrollo, se puede decir que los distintos gobiernos de la década no lograron orientar a la sociedad por la senda de construir e implementar un nuevo camino para la ciudad.

Los partidos

Ni los partidos tradicionales, ni los partidos o movimientos políticos independientes estuvieron a la altura de los requerimientos de la crisis de la ciudad. El partido liberal y el partido conservador mantuvieron el poder en la alcaldía y unas amplias mayorías en el concejo de la ciudad. Los movimientos independientes lograron en algunos períodos votaciones significativas, pero la gran dispersión de listas les impidió aumentar el número de curules¹⁶.

Independientemente de esta conformación, el punto a destacar es la poca capacidad y el poco interés por enfrentar los grandes

16. Esto será explicado con detalle en el capítulo 3.

temas de la agenda local y para convocar a la sociedad a iniciativas que permitieran ir superando la crisis. El clientelismo, la demagogia y la corrupción siguieron siendo sus armas para mantener el poder en la ciudad.

El empresariado

El empresariado, sobre todo el gran empresariado, continuó centrado en sus negocios, en buscar nuevos espacios e inversiones en el campo de los servicios o de la especulación financiera. Frente a la crisis de la industria manufacturera, su actitud no fue la de buscar alternativas de carácter estratégico que a más de generar riqueza para ellos, buscara un desarrollo humano, equitativo y sostenible, no tuvieron la visión y el liderazgo que esta clase y sus dirigentes tuvieron en las primeras décadas del siglo XX¹⁷. Por momentos se asomaron a algunos espacios de deliberación pública y estuvieron presentes en algunas discusiones del proyecto de plan estratégico para Medellín y el Área Metropolitana convocado por la alcaldía y otros sectores sociales. Pero rápidamente quedó evidenciado que su único interés era buscar que algunos de los proyectos económicos e infraestructurales ya previstos por ellos quedaran incorporados en dicho plan. No había una mirada de conjunto sobre la ciudad y la sociedad, ni un compromiso serio por contribuir a superar el proyecto agotado y construir otro acorde con las nuevas necesidades económicas, sociales, políticas y culturales.

Organizaciones sociales y comunitarias

Durante la década se producen algunas transformaciones significativas en estas organizaciones de la sociedad, pero aún no logran proyectarse al conjunto de la ciudad y estructurar una propuesta estratégica. Algunas siguen padeciendo graves defectos y limitaciones políticas y organizativas; adicionalmente, no han recibido el apoyo

17. En las primeras décadas del siglo XX representantes directos de las élites empresariales y lo que se podría llamar sus intelectuales orgánicos se preocuparon más por pensar la ciudad y la región, siendo más difícil el contacto con el mundo desarrollado, tuvieron una mayor preocupación por saber que pasaba en Europa y en los Estados Unidos. De otra parte, sin dejar de pensar en sus utilidades promovieron políticas asistencialistas a favor de sus trabajadores.

requerido de parte del Estado, por el contrario, lo que han sufrido es la nefasta influencia de grupos armados ilegales y los efectos de la situación de violencia que ha registrado la ciudad.

De todas maneras, en la mayoría de ocasiones en que han sido convocadas a distintos procesos de consulta y deliberación pública han acudido con sus delegados, han llevado sus reivindicaciones específicas sectoriales y territoriales y han expresado ideas generales con lo que algunas se han ido conformando como actores sociales. También ha sido claro su papel en los esfuerzos por restablecer la convivencia ciudadana y alcanzar la paz.

Conclusión

Durante la década no se presentaron proyectos globales que asumieran con la suficiente profundidad la magnitud de la crisis que venía registrando la ciudad desde los años setenta. En el 2003 y con más claridad en el 2004, se registra una significativa disminución en las tasas de homicidios y en otras manifestaciones de violencia en la ciudad, lo que indiscutiblemente es una señal de esperanza, aunque aún no están suficientemente claras las causas de esta situación. Pero al tiempo que mejoran estas tasas, simultáneamente se observa un agravamiento en casi todos los indicadores sociales y no se aprecian mejoras en el campo de la democracia política y del reconocimiento de la diversidad.

La crisis de la ciudad es múltiple y de carácter estructural, lo que obliga a tratamientos y soluciones de las mismas características y precisa de la participación real y efectiva de los diversos actores sociales y políticos en el marco de un amplio proceso de concertación política.

Referencias

- Alcaldía de Medellín. (2002). Macroindicadores 2002. Medellín.
- Naranjo, G. y Villa, M. (1997). Entre Luces y Sombras. Medellín: espacio y políticas urbanas. Medellín: Corporación Región.
- Palacios, M. (2003). Un país sin clase gobernante. En: Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia. Pnud.

- Restrepo, C. (2000). Pobrezas de hoy en Medellín. En: Desde la Región N° 32. Medellín: Corporación Región.
- Salazar, A. (2001). La Parábola de Pablo. Bogotá: Planeta.
- Salazar, A. y Jaramillo, A. (1992). Las subculturas del narcotráfico. Bogotá: Cinep.
- Santos, B. (2003). Globalización y democracia. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial temático. Cartagena, junio.
- Uribe, M. (2001). Nación, ciudadano y soberano. Medellín: Corporación Región.

Capítulo II

DEMOCRACIA Y CIUDADANÍAS

Jorge Arturo Bernal M.

ENFOQUES Y POSTURA SOBRE DEMOCRACIA Y CIUDADANÍAS

Hay grandes desencantos con la democracia o, como lo escribe Bobbio, muchas promesas incumplidas en la aplicación de la democracia en el plano económico, social y político, e igualmente se puede hablar de múltiples violaciones al anhelo de libertad de los pueblos. No obstante, las aspiraciones de democracia y de libertad siguen vigentes y, por tanto, la tarea es ampliarlas y profundizarlas.

Como el tema que cruza este informe sobre libertades y derechos en Medellín es el referido a la democracia en sus distintos ámbitos, en este capítulo se expondrán algunas de las más representativas posturas filosóficas y políticas en este campo, se tratará de ubicar y explicar algunos de los debates que históricamente las han enfrentado y al final, se precisará la perspectiva asumida en este informe.

La democracia

Empecemos con unos comentarios al tipo y al concepto de democracia más extendido histórica y políticamente:

La democracia representativa-liberal

La democracia liberal es asimilada a la democracia de los representantes: la democracia de los políticos o la democracia de los

partidos, y no a la democracia del demos, del pueblo. El sistema representativo se diseñó en forma deliberada con el propósito de dejar el gobierno en manos de pocos representantes, de consolidar la separación entre ciudadanos y representantes, y de establecer un sistema de frenos y contrapoderes para controlar y evitar los posibles excesos de los grupos o sectores que tuvieran las mayorías y sustentaran el poder.

Entre los muchos autores que conciben y defienden la noción de la democracia como medio, como procedimiento en la toma de las decisiones y como sistema de representación del pueblo —electores— por los gobernantes —elegidos— se pueden destacar dos teóricos italianos: Norberto Bobbio y Giovanni Sartori.

La concepción de Bobbio, en lo concerniente a la democracia, ha sido considerada como minimalista y procedimentalista por hacer énfasis en quién y cómo se toman las decisiones.

Doy por sentado que el único modo de entenderse cuando se habla de democracia, en cuanto algo contrapuesto a toda forma de gobierno autocrático, es el considerarla caracterizada por un conjunto de reglas, que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con qué procedimientos (Bobbio, 1985:21).

Según él, para que las democracias cumplan el mínimo procedimental es necesario que garanticen: a) La participación política del número mayor posible de ciudadanos interesados; b) La regla de la mayoría para las decisiones políticas; c) Los derechos de comunicación habituales y con ello la selección entre programas diversos y grupos rectores diversos y d) La protección de la esfera privada (Bobbio, 1985:72).

Es claro que para Bobbio la democracia es básicamente un sistema representativo —y no directo— y, aunque su posición política siempre se movió entre el liberalismo (sobre todo, el de Stuart Mill) y un socialismo democrático, era de la opinión de que la única forma posible de democracia, es la democracia liberal. En estas condiciones la función de la democracia es la de asegurar la libertad de los ciudadanos frente a la interferencia del Estado.

Siendo limitada su visión sobre la democracia en el plano político, es de todas maneras interesante notar que para Bobbio la de-

mocracia también supone otros valores y debe extenderse a otros ámbitos de la actividad humana: a las fábricas, a las escuelas, a las iglesias, a las familias. De allí que escriba que:

El problema actual del desarrollo democrático no se refiere más a quien vota, sino dónde se vota. Hoy en día, si se necesita un indicador de progreso democrático, no hay que buscarlo en la cantidad de personas que tienen derecho a voto, sino en la cantidad de contextos ajenos a la política en los que se ejerce el derecho de voto (Bobbio, 1985:55).

Esto significa que en esos otros espacios también se debe participar democráticamente y votar. Este elemento es importante a la hora de hablar de una democracia de tipo radical, de una democracia "sin fin". Una radicalización de la democracia supone, entre otras cosas, que ésta se extienda a muchos espacios de la vida económica, social, familiar y cultural de una sociedad.

Por su parte Giovanni Sartori (1994:214) considera inviable la democracia directa en las grandes sociedades modernas (ésta sólo podría llegar a ser posible en grupos sociales pequeños) y, al mismo tiempo, considera sin fundamento la democracia participativa. Al preguntarse si existe una democracia alternativa, una democracia distinta a la democracia liberal, su respuesta es claramente negativa. Además señala que en la democracia representativa el ciudadano sólo decide quién decidirá por él, siendo muy poco exigente dicha participación. Descalifica nuevamente la democracia directa por la ausencia de ciudadanos competentes e informados.

Para este autor, el problema de la distancia entre representantes y representados no es más que un pseudo-problema y considera que los defensores de la democracia participativa o directa ignoran las virtudes del sistema representativo. Defiende con argumentos similares la distancia entre ciudadanos y representantes y considera que la raíz del problema de la desafección y aborrecimiento frente a la democracia de partidos no se deriva de la distancia entre los políticos y los ciudadanos, ni del fracaso de los partidos como voces de la ciudadanía, sino de la crisis del demos, de la masa popular (Sartori, 2000).

A pesar de lo cuestionable de los planteamientos de Sartori, este autor propone una consideración que resulta útil en otra perspectiva de análisis. Para él, es posible hablar de democracia en el plano social y económico y no sólo en el plano político. Para Sartori, el término democracia desde siempre ha indicado una entidad política, una forma de Estado y de gobierno, y así ha permanecido como la acepción primaria del término. Sin embargo, si hoy se habla también de democracia social y de democracia económica, es oportuno establecer qué se entiende por ello. Tomando a Bryce, Sartori plantea que la acepción original del término *democracia social* revela una sociedad cuyo ethos exige a sus propios miembros verse y tratarse socialmente como iguales.

Democracia económica es, a primera vista, una expresión que se explica por sí misma. Pero sólo en principio, porque desde el momento en que la democracia política se apoya sobre la igualdad jurídico-política, y la democracia social se apoya primariamente sobre la igualdad de estatus, en esa secuencia la democracia económica está por la igualdad económica, por la eliminación de los extremos de pobreza y riqueza y, en consecuencia, por una redistribución que persigue el bienestar generalizado. Democracia económica es la democracia en el lugar de trabajo y dentro de la organización y la gestión del trabajo. En la sociedad industrial el trabajo se concreta en las fábricas y, entonces, es en la fábrica donde se hace necesario situar la democracia (Sartori, 2000:5-6).

De esta manera, según este teórico de la democracia liberal, cuando se hable de democracia habría que hacer alusión no sólo a la democracia política sino también a la social y a la económica.

En la misma línea de los dos autores anteriores, Schumpeter (1996:321) sostiene que el proceso democrático es un método político, esto es, un cierto tipo de concertación institucional para llegar a decisiones políticas y administrativas. De este modo retoma una preocupación procedimental con las reglas para la toma de decisiones y la transforma en un método para la constitución de gobiernos.

Es claro que para la perspectiva liberal, como lo afirma Habermas, el punto crucial no es la autodeterminación democrática de ciudadanos que deliberan, sino la normativización, en términos de

Estado de Derecho, de una sociedad volcada en la economía que mediante la satisfacción de las expectativas de felicidad privadas de ciudadanos activos habría de garantizar un bienestar general entendido de manera apolítica (Habermas, 1998:272).

Habermas señala que conforme a la concepción liberal el proceso democrático se efectúa exclusivamente en la forma de compromisos entre intereses. Las reglas de la formación de compromisos que a través del derecho universal e igual de sufragio, así como de la composición representativa de los órganos parlamentarios, del modo de decisión, de los reglamentos de régimen interior, etc., tienen la finalidad de asegurar la *fairness* (justeza) de los resultados, se funda y fundamenta en última instancia en, y desde, los derechos fundamentales liberales (Habermas, 1998:372).

O, como lo señala Pettit, refiriéndose al falso debate en el que se diferencia entre libertad negativa (los modernos) y libertad positiva (los antiguos):

Las preocupaciones de los modernos (liberales) se ven como el producto de una sociedad cambiante, más individualista, que desdeña el ideal de la participación pública en favor del ideal de una esfera privada de actividad, en la que cada individuo puede proseguir su propio camino. Si a pesar de todo, dentro de esta filosofía política, se viene en apoyo de la participación democrática, no es porque se la considere un bien en sí misma, sino porque sirve a propósitos útiles para la defensa del individuo (Pettit, 1999:37).

El elemento planteado por Pettit es importante para diferenciar las perspectivas liberales tradicionales, con su énfasis en las libertades negativas y su afán por evitar cualquier tipo de interferencia en los derechos individuales y la perspectiva republicana, que privilegia la vida pública, el debate permanente y la libertad, pero entendida como no dominación.

Uno de los supuestos básicos de la concepción liberal es la admisión de diversas concepciones del bien y, en consecuencia, su férrea oposición a la formación de una "voluntad popular", de un "bien común". Desde esta perspectiva, el debate, la deliberación pública, no es muy importante, pues si todas las "nociones del bien" son válidas, no tiene mucho sentido que unos traten de persuadir,

de convencer a otros sobre sus puntos de vista. La participación de todos los integrantes de una sociedad y la deliberación entre ellos no resultan muy atractivas, ni necesarias para la democracia representativa. Los que sí pueden y deben debatir son los elegidos, los representantes, ellos sí están calificados y tienen por misión debatir entre ellos (en el parlamento) y decidir sobre las leyes y las políticas públicas que deben acatar los representados.

En consecuencia, si se asumen los fundamentos de la concepción de la democracia representativa como la base para la evaluación del estado de la democracia y de los derechos de participación, tendríamos que centrarnos en el balance de los procedimientos empleados para la toma de las decisiones; en si se cumplen las reglas del juego acordadas; en si los encargados de deliberar y de tomar las decisiones están haciendo su trabajo adecuadamente y rinden periódicamente cuentas de su gestión; en si funciona el sistema de contrapoderes, etc. Los protagonistas de esta evaluación son los representantes, los mandatarios y las instituciones, no habría mucho espacio para hablar de la sociedad civil, de los ciudadanos, de los representados, como atinadamente lo advertía desde 1764 Rousseau: “La población inglesa cree, en sí misma, que es libre. Está profundamente equivocada; ella solamente es libre durante la elección de los miembros del parlamento. Una vez son elegidos, la población es esclavizada, no es nada” (Rousseau, 1988:92). De esta manera, la visión y la práctica liberal propician un modelo pasivo de ciudadanía, reduciéndola a un refrendar, a través del mecanismo de las elecciones, las políticas públicas de los Estados.

Aunque valorando la importancia de las formas y los procedimientos de la democracia representativa, la base de análisis de este informe está soportada en la democracia republicana, deliberativa, radical, de la que hablaremos a continuación.

Democracia republicana

Según Gargarella (1999), por republicanismo se entiende la corriente de pensamiento con raíces en la antigüedad clásica, que ha sido retomada desde finales del siglo pasado a partir del trabajo de ciertos historiadores norteamericanos, seguido por juristas, filósofos

fos y politólogos. Los pensadores que se pueden clasificar como de tendencia republicana corresponden a diferentes escuelas de pensamiento y momentos históricos, aunque en ellos se puede encontrar lo que Gargarella denomina un núcleo común, al que se apelará en este texto cuando se aluda al republicanismo.

Uno de los autores que más ha trabajado por recuperar el viejo republicanismo y aplicarlo a las sociedades modernas es Philip Pettit. En su texto *Republicanismo*, sustenta a fondo su propuesta de “Libertad como no-dominación” y la convierte en el ideal político del nuevo republicanismo:

Requerir que la toma de decisiones públicas sea disputable, en particular, que sea disputable desde cualquier rincón de la sociedad, es insistir en que la toma de decisiones adopte un determinado perfil democrático. La democracia, según se entiende corrientemente, va ligada al consentimiento; está casi exclusivamente vinculada a la elección popular del personal del Estado, o al menos, con la elección popular de la legislatura. Pero la democracia puede extenderse también, sin necesidad de forzar indebidamente nuestras intuiciones, de acuerdo con un modelo más de disputa o de disenso que de consenso. De acuerdo con esto, un gobierno será democrático, un gobierno representará una forma de poder controlado por el pueblo, en la medida en que el pueblo, individual y colectivamente, disfrute de la permanente posibilidad de disputar las decisiones del gobierno.

[...]

La democracia nos remite, al menos etimológicamente, al autogobierno de un pueblo, de esta manera, el demos o pueblo que se gobierna a sí mismo puede marchar las más de las veces con el piloto automático puesto, permitiendo que la toma de decisiones públicas se realice de acuerdo con procesos rutinarios más o menos inescrutados. Lo que le hace gobernarse a sí mismo, lo que le hace democrático, es el hecho de que no está, quieras que no, sometido a esa pauta de toma de decisiones: el hecho de que sea capaz de disputar a voluntad esas decisiones y de que, según el resultado de esa disputa —según queden parados sus intereses y sus opiniones relevantes—, sea capaz también de obligar a alterarlas (Pettit, 1999:242).

Al diferenciar la toma de decisiones por la vía de la negociación, de la vía del debate, este autor hace una pregunta muy relevante a

la hora de pensar en el método para los acuerdos sociales. Su interrogante es: ¿Qué forma tiene que adoptar la toma pública de decisiones para permitir a la gente una base de disputa? Y su respuesta es clara:

Si queremos que la toma pública de decisiones sea disputable de una manera republicana, si queremos que sea disputable de modo tal que la gente tenga garantías de que se atenderá a sus intereses y a sus interpretaciones relevantes, ¿qué forma deberíamos preferir? Manifiestamente, deberíamos preferir la forma basada en el debate. El problema de las disputas negociadoras es que sólo son accesibles a quienes tienen suficiente poder negociador para lograr amenazar efectivamente a otras partes; si ustedes quieren forzar un cambio en la negociación, mejor que representen a un grupo de intereses de cierto peso. El atractivo de las disputas surgidas del debate es que están abiertas a todos los que consigan argüir plausiblemente en contra de las decisiones públicas; no necesitan ustedes tener peso o poder particularmente grandes, no al menos en principio, para ser capaces de poner razonablemente en cuestión una decisión razonada (Pettit, 1999:245).

La propuesta de Pettit de libertad como no-dominación se enmarca claramente en la perspectiva republicana de autogobierno, de debate y deliberación para la definición de las políticas a implementar. El ideal de libertad como no-dominación y más específicamente el ideal de exponer a disputa ciudadana el poder de gobernar, garantiza que los republicanos harán suya esta visión normativa del modo de funcionar de la democracia.

La visión republicana tradicional es la de una vida política en la que los ciudadanos están en igualdad de exigencias y de poderes, los asuntos públicos se deciden por deliberación sobre la base de consideraciones que resultan comúnmente atractivas —no están sesgadas a favor de ningún grupo, ni siquiera a favor del status quo— y el acuerdo sirve como ideal regulativo del modo en que deberían decidirse las cosas, es la visión que corresponde a una democracia deliberativa.

Otro autor que retoma el republicanismo tradicional y lo desarrolla como alternativa para las sociedades contemporáneas es

Quentin Skinner (1996:15-16). Él señala que uno de los temas centrales del humanismo clásico y renacentista de que se nutrieron las ideas republicanas era la creencia en la razón dialógica. Según este autor nuestro santo y seña debería ser *audi alteram partem*, escucha siempre la otra parte. El modelo apropiado será siempre el del diálogo; la actitud apropiada, la de una disposición a salvar la rivalidad de las instituciones sobre la aplicabilidad de los términos evaluativos. Se debe aspirar a entenderse y a resolver las disputas de un modo dialogante.

El autogobierno es también para Skinner un elemento distintivo del republicanismo. Para él una república autogobernada es el único tipo de régimen bajo el cual una comunidad puede esperar obtener grandeza, garantizando al mismo tiempo la libertad individual de sus ciudadanos.

Reiterando estos puntos de vista y al comparar la visión liberal y republicana de la democracia, Habermas señala que conforme a la concepción republicana, la formación democrática de la voluntad se efectúa en la forma de un autoentendimiento ético-político; la deliberación habría de poder apoyarse, en lo que a contenido se refiere, en un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está; esta precomprensión socio-integradora puede renovarse mediante el recuerdo ritualizado del acto de fundación republicana (Habermas, 1999).

Conforme a la concepción republicana la formación de la opinión y la voluntad política de los ciudadanos es el medio a través del que se constituye la sociedad como un todo políticamente estructurado. La sociedad es de por sí sociedad política, pues en la práctica de la autodeterminación política de los ciudadanos, la comunidad se torna, por así decir, consciente de sí misma y opera sobre sí misma a través de la voluntad colectiva de los ciudadanos. Así, democracia viene a significar auto-organización política de la sociedad en conjunto.

La consecuencia de ello es una concepción de la política polémicamente dirigida contra el aparato estatal. En los escritos políticos de Hannah Arendt puede verse muy bien esta dirección de choque de la argumentación republicana: contra el privatismo ciudadano

de una población despolitizada y contra el autosuministro de legitimación por parte de partidos políticos estatalizados, el espacio de la opinión pública habría de ser revitalizado hasta el punto de una ciudadanía regenerada que pudiese volver a hacer suyo, en las formas de una autoadministración descentralizada, el poder estatal burocráticamente autonomizado. Sólo así se convertiría la sociedad en totalidad política (Arendt, 1993:372).

Desde la concepción republicana se valora significativamente el papel de la sociedad y de la ciudadanía en el ordenamiento y el funcionamiento de la propia sociedad y del Estado. No se trata de un Estado autónomo frente a la sociedad y de una ciudadanía pasiva, como ocurre en buena medida en los sistemas de democracia representativa, en los que, una vez elegidos, los representantes del pueblo tienen todo el poder para decidir y en la mayoría de los casos ni siquiera rinden cuentas a los electores y a la sociedad en general. En contraste, para la concepción republicana, la formación de la voluntad democrática desempeña la función, esencialmente más fuerte, de construir la sociedad como una comunidad política y de mantener vivo con cada elección el recuerdo de ese acto fundacional.

El republicanismo ha concedido siempre prioridad a la autonomía pública de los ciudadanos frente a las libertades prepolíticas de las personas privadas. Por su parte, el liberalismo ha conjurado el peligro de las mayorías tiránicas y ha postulado la prioridad de los derechos humanos, pero como veremos más adelante, la democracia deliberativa y radical ha diseñado un instrumento más potente y real para garantizar estos derechos de las minorías y rebelarse democráticamente contra la tiranía o arbitrariedad de las mayorías: la desobediencia civil.

Democracia deliberativa

Hay que aclarar antes de avanzar en este punto que, como el propio Habermas lo señala en sus textos, para su propuesta de democracia deliberativa, o política deliberativa, ha tomado muchos elementos de la visión republicana y algunos de la democracia liberal. Su intención expresa es la de hacer una síntesis, una nueva relación

entre ésta y la democracia liberal. Por eso no se puede establecer una diferencia tan radical entre su propuesta y la propuesta de la democracia republicana.

Habermas (1998:263) ha desarrollado en los últimos años, un modelo normativo de democracia que incluye un procedimiento ideal de deliberación y toma de decisiones, este modelo se reconoce como Política Deliberativa. Su objetivo básico es el de elaborar un marco teórico que pueda servir de orientación para el establecimiento de un modelo político democrático-radical.

Como lo señala Óscar Mejía Quintana (2002:127), este modelo busca mediar e integrar, en un nivel más amplio, dos visiones opuestas de la democracia contemporánea. De una parte, la perspectiva liberal, que reduce el proceso democrático a una negociación de intereses en el marco de procedimientos de voto y representatividad legislativa, regulados por un catálogo de derechos individuales y, de otra, la perspectiva republicana que le confiere al proceso de formación de la opinión pública un carácter ético-político particular, delimitando la deliberación ciudadana a un marco cultural compartido.

Según Mejía, Habermas desarrolla con esto un modelo de democracia radical, alternativo al liberal y al republicano. En este caso la razón pública no es ejercida por el Estado sino por la esfera de la opinión pública que configura el conjunto de ciudadanos y sujetos colectivos libres e iguales de una sociedad. La categoría central viene a ser la de una soberanía popular procedimentalizada y un sistema político anclado en la red de una esfera política pública de una sociedad descentrada.

El éxito de una política deliberativa reside no sólo en una ciudadanía colectivamente activa sino en una institucionalización de los procedimientos y condiciones de comunicación públicas, así como en la interrelación de la deliberación institucionalizada con los procesos informales donde se crea y consolida esa opinión ciudadana (Mejía, 2002:129).

Tres elementos resumirían la perspectiva republicana del modelo de Habermas. El primero, la decidida defensa del poder comu-

nicativo de la sociedad civil y de las libertades políticas que garanticen la formación y voluntad de la opinión pública. El segundo, un modelo de democracia deliberativa, donde la participación activa de la ciudadanía es corolario indispensable del desarrollo pleno del Estado. Y el tercero, la justificación de actos ciudadanos como la desobediencia civil que, como test de constitucionalidad, permitan conciliar la Constitución con las nuevas realidades y clamores sociales (Habermas, 1998).

Este modelo de política deliberativa debe al final producir como resultado un poder generado comunicativamente, con una competencia dual sobre los actores sociales involucrados y el poder administrativo de la burocracia. Así mismo reitera la argumentación y el razonamiento público como las bases de la asociación democrática y, de otra parte, insiste en que la legitimidad de las instituciones está cimentada en un alto grado en las oportunidades para una deliberación amplia e igualitaria entre todos los miembros de una sociedad. La democracia se funda y se legitima en la participación ciudadana en la toma de decisiones, y su deliberación debe garantizarse en todos los niveles de decisión administrativa, so pena de acudir, de manera plenamente justificada, a la desobediencia civil.

Para Velásquez y González (2003:55), Habermas introduce un elemento central para la democracia deliberativa y los derechos de participación. Según ellos, la construcción de esta nueva gramática societaria exige una condición de publicidad. La esfera pública es un espacio en el cual los excluidos —mujeres, minorías étnicas, jóvenes, trabajadores y otros— pueden problematizar en público una condición de desigualdad que opera en la esfera privada. Las acciones públicas permiten a los individuos cuestionar su exclusión de los arreglos políticos a través de un principio de deliberación societaria según el cual sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional. Esto pone de presente la importancia de la “Acción Comunicativa”.

Desde la perspectiva habermasiana no se desconoce, no se subestima el papel del Estado, él reivindica el Estado Social o democrático de derecho, en esto se aparta un poco de la visión republicana,

pero con los republicanos valora el papel de la sociedad civil, de lo que él denomina el “mundo de la vida”.

Para este autor, la teoría discursiva, que asocia al proceso democrático connotaciones normativas más fuertes que el modelo liberal, pero más débiles que el modelo republicano, toma por ello elementos de ambas partes y los articula de una manera distinta. En concordancia con el republicanismo, la teoría discursiva coloca el proceso de formación de la voluntad y de la opinión política en el punto central, pero sin entender como algo secundario la constitución en términos del Estado de Derecho; más bien concibe los derechos fundamentales y los principios del Estado de Derecho como una respuesta consecuente a la cuestión de cómo pueden ser institucionalizados los exigentes presupuestos comunicativos del procedimiento democrático (Habermas, 1999:242). Por eso señala que sólo son válidas aquellas normas-acciones que cuentan con el asentimiento de todos los individuos participantes en una discusión racional.

Con la teoría discursiva entra de nuevo en juego una idea distinta, los procedimientos y presupuestos comunicativos de la formación democrática de la opinión y de la voluntad funcionan como las más importantes esclusas para la racionalización discursiva de las decisiones de un gobierno y de una administración sujetos al derecho y a la ley. Racionalización significa más que mera legitimación, pero menos que constitución del poder. El poder disponible de modo administrativo modifica su propia estructura interna mientras se mantenga retroalimentado mediante una formación democrática de la opinión y de la voluntad común, que no sólo controle a posteriori el ejercicio del poder político, sino que, en cierto modo, también lo programe.

Un aspecto importante en la perspectiva habermasiana de la deliberación pública es la relación entre autonomía privada y autonomía pública. Según él, el proceso democrático tiene que asegurar al mismo tiempo ambas: los derechos subjetivos, que deben garantizar una configuración autónoma de la vida, apenas pueden ser formulados de modo adecuado si antes los afectados no articulan y fundamentan por sí mismos en discusiones públicas los puntos de vista relevantes

para el tratamiento igual y desigual de los casos típicos. La autonomía privada de los ciudadanos iguales en derechos sólo puede ser asegurada activando al mismo compás su autonomía ciudadana.

No obstante, para él estos dos momentos tienen que conciliarse de tal manera que una autonomía no perjudique a la otra. Las libertades subjetivas de acción del sujeto de derecho privado y la autonomía pública del ciudadano se posibilitan recíprocamente. A esto contribuye la idea de que las personas jurídicas sólo pueden ser autónomas en la medida en que en el ejercicio de sus derechos ciudadanos puedan entenderse como autores precisamente de los derechos a los que deben prestar obediencia como destinatarios (Habermas, 1999:311).

En resumen, el paradigma habermasiano del discurso-procedimental del derecho concierne antes que todo a la calidad de la discusión y argumentación democráticas, lo cual se articula a través de un modelo de democracia discursiva y deliberativa que se constituya en alternativa al modelo liberal-individualista y sus patologías inherentes de desinterés y privatismo civil y, de otra parte, al republicanismo-comunitarista y su imposición de una visión moralizadora unilateral de la vida política y legal de la sociedad.

Democracia radical, sustantiva, “demodiversidad”

Después de hacer una crítica y un deslinde con lo que actualmente se denomina el sistema democrático, Boaventura de Sousa Santos se hace una pregunta pertinente. “¿Significa eso, que queremos una alternativa a la democracia?” Y, él mismo se responde: “No, lo que queremos es una democracia alternativa” (Santos, 2003:4). Esa democracia alternativa es entendida como una democracia radical, sustantiva, de alta intensidad, diversa:

Nuestra propuesta es que hay que repolitizar y radicalizar los derechos humanos y la democracia. Lo que queremos proponer es reinventar la tensión entre democracia y capitalismo, para que alguna vez el objetivo de esta democracia sea hacer que el mundo sea cada vez menos confortable para el capitalismo, que un día podamos tener una alternativa. Si el socialismo tuviera hoy en día una definición sería, a mi juicio, democracia sin fin (Santos, 2003:5).

Respecto a lo que podría ser una definición de democracia Santos plantea que se trata de un proceso de transformación de relaciones de poder en relaciones de autoridad compartida. Y esto no sólo en el espacio político-público; también en la familia, en la calle, en la escuela, en la fábrica, en las organizaciones (Santos, 2003:9). Sobre las características y los retos de la democracia alternativa el autor plantea la lucha por la “demodiversidad”, en tanto hay diversas concepciones de democracia, y la necesidad de “democratizar la democracia”, dado el predominio de los sistemas formales y representativos, que él denomina de baja intensidad. Se trata de establecer la indispensable relación y complementariedad entre democracia participativa y representativa y de insistir en que no hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de participación.

La perspectiva de democracia radical es sustentada también por Chantal Mouffe (1999) para quien la democracia sólo puede existir cuando ningún agente social está en condiciones de aparecer como dueño del fundamento de la sociedad y representante de la totalidad. Los diferentes agentes sociales y políticos tienen que aceptar el carácter particular y limitado de sus puntos de vista, de sus propuestas y disponerse al debate con los otros.

Refiriéndose a los objetivos de la democracia y a las formas de relación que se inspiran en ella, Mouffe considera que el objetivo de una política democrática no es erradicar el poder, sino multiplicar los espacios en los que las relaciones de poder estarán abiertas a la contestación democrática. Según la autora, la dinámica inherente a la democracia radical y plural se inscribe en la proliferación de espacios con vistas a la creación de las condiciones de un auténtico pluralismo agonístico (debate entre adversarios), tanto en el dominio del Estado como en el de la sociedad civil.

Según lo advierte Mouffe, lo que caracteriza a la democracia pluralista en tanto forma específica del orden político es la instauración de una distinción entre las categorías de “enemigo” y de “adversario”. Se parte de que en toda sociedad existen múltiples visiones e interpretaciones del mundo y de los acontecimientos sociales y políticos y ninguna puede proclamarse de antemano como correcta. Las organizaciones, sobre todo las de carácter político (partidos), son

los instrumentos idóneos para representar estos diversos puntos de vista presentes en la sociedad y los encargados de adelantar los respectivos debates públicos. Es claro entonces que el objetivo de una política democrática no reside en eliminar las pasiones y los antagonismos, ni en relegarlos a la esfera privada, sino en movilizarlos y ponerlos en escena de acuerdo con los dispositivos que favorecen el respeto del pluralismo.

Complementaria a la noción de Mouffe y de Santos es la perspectiva de Touraine (1997) respecto a los objetivos sociales de la democracia. Para este autor, los objetivos son, en primer lugar, disminuir las distancias sociales, lo que supone un fortalecimiento del control social y político de la economía; en segundo lugar, garantizar el respeto de la diversidad cultural y la igualdad de derechos cívicos y sociales para todos; y en tercer lugar, tomar en consideración las demandas de quienes no deben quedar reducidos a la condición de consumidores de atención, educación o información.

Siguiendo a los autores mencionados, de lo que se trata entonces es de una democracia que vuelva transparentes y accesibles a todos los ciudadanos los mecanismos y los espacios de las grandes decisiones económicas, sociales y políticas.

Las nociones planteadas sobre la democracia, las formas de relación democráticas y los objetivos de los regímenes que se inspiran en ella, nos remiten necesariamente al tema del disenso, pues en un sistema democrático auténtico, y más en una perspectiva de democracia radical, el disenso es tan esencial como el consenso. La disidencia tiene una función creativa con un significado propio en el proceso político. Y, en este contexto, el instrumento de la desobediencia civil puede ser imprescindible para proteger los derechos de las minorías sin violentar por ello la regla de la mayoría, dos principios constitutivos de la democracia¹⁸.

Frente a la definición de desobediencia civil, Rawls propone una noción clarificadora de su papel en los regímenes democráticos: “es un acto público, no violento, consciente y político, contrario a la

18. La defensa de la desobediencia civil y el disenso cobra especial vigencia en aquellos momentos de la vida política cuando se desconocen las garantías de las minorías o cuando, como ha sucedido en el último período de la vida nacional, se quiere imponer arbitrariamente el consenso y el unanimismo alrededor de ciertos proyectos políticos.

ley, cometido con el propósito de ocasionar un cambio en la ley o en los programas de gobierno” (Rawls, 1995:332). Se justifica cuando se configuran casos de injusticia manifiesta y se han agotado las posibilidades de acción legal correspondientes, previniendo de no alcanzar dimensiones que pongan en peligro el funcionamiento del orden constitucional. Es un recurso último y legítimo de la sociedad y sobre todo de las minorías, para mostrar su desacuerdo con normas o políticas definidas por el sistema institucional.

Debido tal vez a nuestra escasa experiencia democrática hay quienes creen que la resistencia al derecho, incluso si no es violenta, no sólo es punible sino moralmente reprochable. Esta visión desprecia las motivaciones morales del que quebranta la norma y lo aísla calificándolo de enemigo. Frente a esta perspectiva Habermas ofrece una respuesta bastante plausible argumentando que la democracia está constituida en igual medida, tanto por la garantía de la paz y la seguridad, como por la aspiración de que el orden estatal sea reconocido como legítimo.

Esta fundamentación del derecho permite plantear el problema de su legitimidad. Sólo aquel derecho que presenta una adecuación con los principios constitucionales puede esperar una obediencia cualificada de los ciudadanos, una obediencia que prevé la posibilidad de la desobediencia. No obstante, esta forma de disidencia requiere que nunca se ejercite fuera del ámbito constitucional (Mejía, 1997:135).

La desobediencia civil entonces no puede ser separada de la crisis de los sistemas democráticos, su práctica ha de ser entendida como una crítica en clave democrático-radical de los procedimientos representativos tradicionales. La crisis y la poca legitimidad de la democracia representativa en Colombia y en Medellín pueden justificar, en determinados casos, el uso legítimo de este mecanismo político y legal. Como lo advierte Mejía, los desobedientes invocan principios morales que sirven de marco normativo a la democracia. En la justificación por parte de quienes desobedecen se entrecruzan razones jurídicas y político-morales. El disidente busca otras vías de participación no convencionales, y ello no significa que sea antide-mócrata sino más bien un demócrata radical (Mejía, 1997:136).

De esta manera, lo que la democracia radical exige es reconocer la diferencia, lo particular, lo múltiple, lo heterogéneo. Se trata de una democracia vivida y ejercida en todos los espacios de la vida social, en la cual se cuente con múltiples mecanismos para la participación ciudadana al tiempo que se garantizan unos bienes sociales y económicos básicos a todos, como sustrato material fundamental para el ejercicio de las ciudadanías.

Ciudadanía y derechos

La noción de democracia asumida en la realización de esta investigación está necesariamente vinculada al reconocimiento de la ciudadanía y los derechos a todos los miembros de la sociedad.

Un referente obligado al respecto es el clásico trabajo de Thomas H. Marshall sobre los diferentes tipos de ciudadanía y de reconocimiento de derechos, y su evolución histórica para el caso europeo. Para este autor “Ciudadanía es un status que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Sus beneficiarios son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones que implica” (1998:37).

Marshall (1998:22-23) distingue tres elementos al hablar de ciudadanía: el civil, el político y el social. El elemento civil se compone de los derechos necesarios para la libertad individual: libertad de la persona, de pensamiento y religiosa, derecho a la propiedad privada y a establecer contratos y el derecho a la justicia. El elemento político es el derecho a participar en el ejercicio del poder político, como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros designados para integrar tales cuerpos. El derecho social abarca un amplio espectro que va desde el derecho al bienestar y la seguridad económica hasta el derecho a compartir con el resto de la comunidad la herencia social y a vivir la vida como un ser civilizado de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.

Marshall (1998:25) establece una periodización histórica sobre el surgimiento y el desarrollo de los derechos que ha sido bastante cuestionada o por lo menos relativizada, para sociedades como las nuestras. Según él los derechos civiles aparecieron en el siglo XVIII;

los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales corresponden más al siglo XX.

Libardo Sarmiento retoma los comentarios formulados por Tom Bottomore al trabajo de Marshall sobre ciudadanía y clase social. Estos comentarios actualizan el debate, dado el desarrollo de los derechos sociales durante la segunda mitad del siglo XX. Sus argumentos son: a) existen diferencias entre la ciudadanía formal y la sustantiva. A este respecto, concluye que se deben examinar los derechos civiles, políticos y sociales no tanto en el marco de la ciudadanía como en el de una concepción general de los derechos humanos; b) los derechos humanos deben considerarse a escala mundial, en el contexto de las desigualdades entre las naciones ricas y las naciones pobres; c) las desigualdades no sólo están determinadas por la posición de clase social, también por diferencias de sexo, etnia y cultura; d) el papel histórico de las clases y sus conflictos en la extensión o limitación del alcance de los derechos humanos; e) los derechos civiles, políticos y sociales se encuentran en continuo desarrollo, en ningún momento histórico debe esperarse una forma final y definitiva; f) las limitaciones económicas y de clase se oponen al ejercicio efectivo de los derechos formalmente establecidos, sólo una reconstrucción societal puede reducir la concentración de la riqueza y el poder en una sola clase (Sarmiento, 2001:5).

La ciudadanía entendida en los términos anteriores es acogida para la realización del presente informe. Esta noción implica una relación recíproca entre los ciudadanos y el Estado que está fundamentada en el reconocimiento igualitario de un conjunto de derechos, por una parte y, por otra, implica también el cumplimiento de los deberes y responsabilidades necesarias para el buen funcionamiento de la sociedad.

Otras visiones sobre ciudadanía

La libertad ortodoxa

Para el liberalismo ortodoxo los ciudadanos se identifican con los individuos fuertemente pertrechados de sus derechos subjetivos frente a los demás y frente al Estado, sirviéndose del marco legal-administrativo en su particular beneficio. Significa que hacen un uso

instrumental de lo público para sus intereses privados; por lo mismo, toda intervención ulterior tanto del aparato estatal como de sus conciudadanos es vista como potencialmente amenazadora para sus intereses. De ahí el papel determinante que atribuyen a la libertad negativa. La política, incluso la democrática, es vista como el arte de hacer valer los propios intereses individuales en el entramado legal-administrativo, al modo como lo hace en la economía de mercado. Por eso, tendencialmente, la ciudadanía liberal persigue la privatización de lo público (Rubio-Carracedo, 2000). Y por eso para autores como Robert Nozick la ciudadanía está basada en la propiedad, en un contexto de orden, seguridad y estabilidad. Para Nozick, la principal preocupación es que la ciudadanía no se constituya en obstáculo para que la persona pueda expresar su individualidad (Hernández, 2002:478).

Para la corriente liberal ortodoxa los únicos derechos que los ciudadanos pueden exigir del Estado y de sus semejantes son los civiles y políticos. Eso implica que los derechos sociales, que se constituyen en las bases materiales de subsistencia para el ejercicio de la ciudadanía, no hacen parte de la carta de derechos fundamentales, sino que son prerrogativas que el Estado y los ciudadanos con mayores recursos pueden ofrecer a quien y como lo consideren pertinente.

La visión republicana

Gargarella plantea que tal vez la principal enseñanza del viejo republicanismo para nuestros días sea la idea de que el autogobierno exige que las instituciones básicas de la sociedad —y así, el modo en que se organiza el sistema de gobierno, el modo en que se regula la economía— quedan bajo pleno control de los ciudadanos, y se orientan a favorecer el ideal de ciudadanía asumido por ellos (Gargarella, 1999:166). Para el republicanismo es clara la prevalencia de la ciudadanía y de los intereses ciudadanos por encima de los intereses propios de las instituciones. Esto se refuerza con la concepción “antitiránica” —contraria a toda dominación— del republicanismo. La reivindicación de la libertad —la ausencia de dominio, la vida en un Estado libre— unificaría, sintéticamente a las distintas visiones

republicanas. Es ese Estado libre el que va a permitir la grandeza y el crecimiento de la comunidad y, sobre todo, el que va a posibilitar que los ciudadanos puedan perseguir libremente sus propios fines.

Esta dimensión reactiva, distintiva del republicanismo, se acompañó, sin embargo, de al menos otra dimensión igualmente característica de esta corriente: la persistente defensa de ciertos valores cívicos —virtudes— indispensables para el logro de la libertad buscada. La lista de las virtudes defendidas por el republicanismo es muy extensa; valores como el coraje, la prudencia, la igualdad, la simplicidad, la honestidad, la benevolencia, la frugalidad, el patriotismo, la integridad, la sobriedad, la abnegación, la laboriosidad, el amor a la justicia, la generosidad, la nobleza, la solidaridad y, en general, el compromiso con la suerte de los demás (Gargarella, 1999). En esta última perspectiva se diferencia de manera notable del liberalismo individualista, que no está dispuesto a sacrificar el interés particular en aras de causas colectivas.

Anteriormente se señaló la cercanía de Habermas con visiones y propuestas del republicanismo, manteniendo esta consideración es importante retomar su propuesta en relación al conjunto de derechos que según él son fundamentales y deben ser garantizados a todos los ciudadanos (Habermas, 1998:188-189).

- Derechos fundamentales que resultan del desarrollo y configuración políticamente autónomos del derecho al mayor grado posible de iguales libertades subjetivas de acción.
- Derechos fundamentales que resultan del desarrollo y configuración políticamente autónomos del estatus de miembro de la asociación voluntaria que es la comunidad jurídica.
- Derechos fundamentales que resultan directamente de la accionabilidad de los derechos, de la posibilidad de reclamar judicialmente su cumplimiento, y del desarrollo y configuración políticamente autónomos de la protección de los derechos individuales.
- Derechos fundamentales a participar con igualdad de oportunidades en procesos de formación de la opinión y la voluntad comunes, en los que los ciudadanos ejerzan su autonomía política y mediante los que se establezca derecho legítimo.

- Derechos fundamentales a que se garanticen condiciones de vida que vengan social, técnica y ecológicamente aseguradas en la medida en que ello fuere menester en cada caso para un disfrute en términos de igualdad de oportunidades de los derechos civiles mencionados.

Es claro que esta propuesta de derechos formulada por Habermas recoge buena parte de los derechos civiles, políticos y sociales necesarios para un estatus de ciudadanía.

La visión comunitarista

Según Gargarella (1999:126), el comunitarismo es una corriente de pensamiento que apareció en la década de los ochenta y que ha crecido en permanente polémica con el liberalismo en general, y con el liberalismo social (fundamentalmente con Rawls) en particular. Por supuesto, como en las anteriores corrientes de pensamiento, en el comunitarismo se expresan diversos matices que habrá que tener en cuenta en distintos momentos.

La disputa entre comunitaristas y liberales puede ser vista como un nuevo capítulo de un enfrentamiento filosófico de larga data, como el que enfrentaba a las posiciones “kantianas” y “hegelianas”. En buena medida, el comunitarismo retoma las críticas que hacía Hegel a Kant. Mientras Kant aludía a la existencia de ciertas obligaciones universales que debían prevalecer sobre aquellas más contingentes derivadas de nuestra pertenencia a una comunidad particular, Hegel invertía aquella formulación para otorgar prioridad a los lazos comunitarios. Así en lugar de valorar —junto a Kant— el ideal de un sujeto autónomo, Hegel sostenía que la plena realización del ser humano derivaba de la más completa integración de los individuos en su comunidad (Gargarella, 1999:129).

Para el comunitarismo, la identidad como personas, al menos en parte, se encuentra profundamente marcada por la pertenencia a ciertos grupos: se nace inserto en ciertas comunidades y prácticas sociales y culturales sin las cuales se dejaría de ser quien se es. De allí que para los comunitaristas la pregunta vital para cada persona no sea la de quién quiero ser, qué quiero hacer de mi vida —una pregunta que parece ser propia de la tradición liberal, defensora

de la plena autonomía de los individuos— sino la de quién soy, de dónde provengo. La identidad de cada uno, según Charles Taylor, se define en buena medida a partir del conocimiento de dónde se halla uno ubicado, cuáles son sus relaciones y compromisos: con quiénes y con qué proyectos se siente identificado. Frente a quienes presentan una idea “vacua” de la libertad, los comunitaristas defienden una idea de libertad “situada”, capaz de tomar en cuenta el formar parte de ciertas prácticas compartidas (Taylor, 1997).

Otra diferencia significativa entre el comunitarismo y el liberalismo y, de otra manera, con el republicanismo, estriba en el papel del Estado frente a las diversas concepciones del bien y de la vida buena de los individuos. Cuando los comunitaristas afirman que no todos los planes de vida resultan igualmente valiosos, o sugieren la adopción de políticas de protección de la comunidad, lo que nos muestran es su pleno rechazo a un ideal característicamente liberal: el ideal referido a la “neutralidad” del Estado. El liberalismo sostiene que el Estado debe ser “neutral” frente a las distintas concepciones del bien que aparecen dentro de una determinada comunidad, y debe permitir que, en definitiva, la vida pública sea un resultado “espontáneo” de los libres acuerdos celebrados por los particulares. Para el comunitarismo, en cambio, el Estado debe ser esencialmente un Estado activista, comprometido con ciertos planes de vida, y con una cierta organización de la vida pública. Este compromiso estatal puede llegar a implicar la promoción de un ambiente cultural rico, la custodia de ciertas prácticas o tradiciones consideradas definitivas de la comunidad, la creación de foros para la discusión colectiva y la provisión de información de interés público.

Resumiendo los debates sobre la ciudadanía se podría notar que, desde el planteamiento inicial de Marshall el concepto de ciudadanía se ha enfocado primordialmente como un ideal normativo de identidad compartida que impulsaba la integración de los individuos en el Estado, aunque se observaran dos intenciones casi contrapuestas: la que enfatizaba el estatuto legal del individuo frente al Estado (liberalismo) y la que enfatizaba el derecho individual a la participación directa en la política (republicanismo cívico). En ambos casos se trata, sin embargo, de la ciudadanía integrada.

Pero en los últimos años se ha abierto camino la concepción de la “ciudadanía diferenciada”, promovida por la tendencia que Kymlicka (1995) y otros proponen denominar “pluralismo crítico”. Se trata, en definitiva, de buscar una solución al problema de las minorías sociales o culturales para las que el concepto de ciudadanía integrada supone la eliminación de su identidad diferenciada.

En esta línea, la propuesta más radical y conocida ha sido, sin duda, la de Iris M. Young. Según Rubio-Carracedo (2000:22) esta autora señala que el concepto hasta ahora hegemónico de ciudadanía integrada atenta contra el genuino concepto de igualdad, ya que viene a negar en la práctica los derechos de las minorías sociales y étnicas al forzarlas a una homogenización con las pautas de la mayoría; y tal proceso homogenizador es también injusto puesto que contribuye a perpetuar su marginación sociocultural en beneficio de los grupos privilegiados de la mayoría. Tanto por razones de igualdad como de justicia, las minorías actualmente marginadas exigen políticas específicas que eviten el mantenimiento más o menos subrepticio de los procesos de marginación, opresión o explotación a partir de un cierto imperialismo cultural y social, que se traduce igualmente en términos económicos y políticos. En definitiva, sólo un concepto de “ciudadanía diferenciada” permitirá a tales minorías sociales o étnicas mantener su identidad tanto individual como de grupo, con la plena vigencia de sus valores y rasgos culturales y religiosos característicos, dando lugar a una integración diferenciada de los mismos en la organización estatal.

La ciudadanía compleja

José Rubio-Carracedo (2000) ha presentado una propuesta que contribuye a superar algunos de los debates contemporáneos sobre la ciudadanía y abre nuevas alternativas en este campo. Según este autor hasta ahora se ha insistido en planteamientos casi unilaterales de integración simple o de diferenciación simple. Por estas vías sólo es posible obtener un concepto sesgado y, por tanto, insatisfactorio de ciudadanía. Lo que precisamos es una teoría sobre el complejo proceso de integración-diferenciación sobre el que madura la identidad personal y grupal, avanzada ya en cierto modo por Charles

Taylor, pero aplicada ahora al concepto de ciudadanía (Rubio-Carracedo, 2000:24).

La teoría de la ciudadanía compleja puede ilustrarse convenientemente mediante el juego dialéctico de los conceptos de pertenencia y de participación que de por sí están llamados a entrecruzarse y complementarse, pero que también pueden producir un cortocircuito en los ámbitos social y político si no son adecuadamente conjugados.

La pertenencia es una categoría psicosocial que hace referencia a la propia identidad etnocultural como individuo y como grupo, lo que conlleva a una disposición de lealtad profunda al grupo, así como a la asunción de obligaciones hacia él mismo. La pertenencia pone el énfasis pues, en la obtención del reconocimiento pleno de los derechos civiles. La participación, en cambio, es más bien una actitud sociopolítica que supone la aceptación y la integración consiguiente en una estructura institucional para el cumplimiento de las obligaciones cívicas y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Por tanto, el énfasis lo pone en la obtención del ejercicio pleno de los derechos políticos. En principio, desde la óptica del republicanismo cívico, todo ciudadano pertenece a una comunidad política y participa activamente en la misma. Ahora bien, participa sí, y sólo sí, su comunidad de pertenencia está integrada o, al menos, es reconocida en la comunidad política estatal (Rubio-Carracedo, 2000:27).

Al final propone tres elementos necesarios para una condición moderna de ciudadanía:

- Iguales derechos fundamentales para todos los ciudadanos, lo que implica una política universalista de integración de tales mínimos comunes irrenunciables.
- Derechos diferenciales de todos los grupos, mayoría y minorías, que componen la estructura organizativa del Estado (todo Estado es, en mayor o menor grado, multisocial y multicultural), lo que implica una política de reconocimiento tanto en la esfera privada como en la pública, y
- Condiciones mínimas de igualdad para la dialéctica o diálogo libre y abierto de los grupos socioculturales, lo que implica una política multicultural que incluye disposiciones transitorias de

discriminación inversa (precisamente para igualar las condiciones de partida), de currículos multiculturales, de incentivación del intercambio etnocultural, etc., así como la prevención estricta de toda desviación homogenizadora o asimilacionista en la cultura hegemónica (Rubio-Carrecedo, 2000:28).

Ciudadanías meztizas

Además de una nueva realidad más compleja en materia de ciudadanías es necesario tener en cuenta el llamado que desde hace varios años vienen haciendo algunos autores como García Canclini (1989) y, en el caso colombiano, María Teresa Uribe (2001) sobre las particularidades de nuestras prácticas políticas y sus diferencias con los estándares derivados de los modelos de pensamiento y racionalidad occidentales y fundamentalmente europeos. Como lo afirma Naranjo:

Existen prácticas políticas que en vez de acercarse al modelo universal, corroboran una diferencia estructural que sugiere matrices culturales diversas. En el mejor de los casos han sucedido procesos de hibridación política, de apropiación en invención que no pueden entenderse como el calco de una matriz universal (Naranjo, 2004:2).

Según Uribe (2001), la perspectiva metodológica para el análisis no puede ser un marco teórico universal y homogenizante sobre los patrones ideales en cuanto a la democracia, la política, el ciudadano y la nación, contra el que se comparan los procesos sociales y políticos ocurridos en Latinoamérica y en particular en Colombia desde la independencia. Esta perspectiva arrojará sin duda un balance muy pobre y desalentador sobre nuestras imperfecciones, fragilidades e incapacidades para acercarnos al ideal. Lo que la autora propone es un acercamiento a esa realidad asumiendo que existen diferentes formas de democracia y de liberalismo en los países occidentales.

En el caso colombiano, sólo una mirada más plural podría dar cuenta de la estabilidad y permanencia de un régimen político que preserva algunos de los pilares clásicos de la democracia liberal en medio de guerras civiles, alzamientos regionales y conflictos armados internos de larga duración. Se requiere, de acuerdo a Uribe, de

una perspectiva que parta de asumir que si bien nuestro orden político se inscribe en una tradición democrática occidental presenta “rasgos distintos, composiciones diversas, desarrollos desiguales y conflictivos de derechos individuales y colectivos, de formas específicas de articulación entre el Estado y la sociedad civil, lo público y lo privado, el ciudadano y la nación” (Uribe, 2001:197).

Desde esta perspectiva se puede entender la tesis de la autora sobre nuestra tradición de *ciudadanías mestizas*, la cual plantea que en nuestro país ha predominado la tradición filosófica republicana sobre la liberal, los derechos colectivos sobre los individuales y las demandas de ejercicio de poder sobre los ordenamientos legales. La autora demuestra cómo, a pesar de los intentos realizados desde el período de la independencia por instaurar la noción de ciudadano individual y sus derechos civiles y políticos, que constituyen la matriz de la doctrina liberal, en Colombia, por procesos históricos y culturales, las personas actúan y se conciben más de acuerdo a la noción republicana de ciudadano colectivo, comunitario (Uribe, 2001).

Según Uribe aún los nuevos movimientos sociales, que irrumpieron con fuerza en el escenario social y político de las últimas décadas, se aglutinan y movilizan alrededor de reivindicaciones colectivas, relacionadas con patrones de identidad social y cultural. Ellos mantienen un eje de continuidad con el viejo comunitarismo, especialmente en su desdibujamiento cada vez mayor de los derechos civiles y políticos como horizontes para la acción. Como consecuencia:

Esto no ha permitido el desarrollo de nexos propiamente políticos entre los sujetos. Al mismo tiempo ha dificultado la generación de verdaderos proyectos políticos y puede ayudar a explicar la ausencia de virtudes cívicas, la inmoralidad política, la intolerancia política y el irrespeto por la autonomía individual y la dignidad humana expresados en la reiterada violación de los derechos humanos de primera generación (Uribe, 2001:211).

Ciudadanía, Estado, sociedad y política

Al trabajar el tema de la ciudadanía, de los derechos y deberes, necesariamente nos vemos abocados a abordar el tema del Estado y las relaciones con la sociedad.

En la tradición liberal, que sigue en lo esencial el contrato social hobbesiano, el Estado se concibe al servicio de los individuos. Estado es, casi en exclusiva, la maquinaria de la administración pública, mientras que la sociedad es el agregado en cuyo seno tienen lugar las interrelaciones individuales según la lógica, al menos teórica, de la economía de mercado. La política, incluso la democrática, tiene la función de cuadrar los intereses privados con los fines colectivos, en un alto grado mediante instrumentos legales y administrativos.

En la tradición republicana, en cambio, el Estado es concebido, ante todo, como una comunidad política que persigue objetivos comunes decididos autónomamente por los ciudadanos en condiciones básicas de libertad e igualdad. El esquema de referencia es el contrato social russoniano, aunque desprovisto de sus rigideces. Pero queda claro que la comunidad política se autorregula mediante la participación más directa posible de todos y cada uno de los ciudadanos en la autodeterminación legal y administrativa, coordinando sus intereses privados con el interés público, para lo que se precisan también unos vínculos éticos y de solidaridad. Es lo que Habermas (1999) denomina la “tercera fuente” (junto con la soberanía estatal y la economía de mercado) de la integración social. Obviamente, no es posible una comunidad política real sin una educación cívico-política permanente de los ciudadanos. Todo lo cual no obsta para que se recurra a la representación directa (esto es, con responsabilidad política de los electos ante los electores) en las cuestiones que requieren personas expertas o especializadas. Porque lo único decisivo es que los ciudadanos no pierdan el control real del espacio público democrático.

Ahora bien, tomando como referencia el modelo de las “tres fuentes” de Habermas (1999): soberanía estatal, economía de mercado e integración social, se pueden hacer algunas alusiones históricas sobre estas relaciones en América Latina y en Colombia.

Siguiendo a Norbert Lechner (1992) se puede constatar que en América Latina, a diferencia de Europa, la sociedad capitalista no es anterior al Estado, por el contrario, es el Estado el que tiene que asumir la tarea de esta construcción. Ello tiene una consecuencia decisiva para la configuración del orden social y para el funciona-

miento de la propia base económica: es el Estado quien asume la tarea de instaurar una sociedad moderna. La intervención del Estado no corresponde tanto a una función de “correctivo” del mercado como a un esfuerzo deliberado de promover el desarrollo económico y social. Ello implica, por otra parte, que la economía de mercado no sólo depende de la iniciativa estatal sino que guarda una estrecha relación con la “razón de Estado” —cuestión nacional—, cuestión social (Faletto, 1989).

En el modelo de sustitución de importaciones, predominante en América Latina entre los años 1930 y 1970, el Estado jugó un papel central en los campos económico y social. El rol activo del Estado responde no sólo a la pérdida de los mercados externos en la crisis de los años treinta, sino a la necesidad de satisfacer las demandas de las clases medias emergentes, ampliando los mercados internos. El Estado fomenta una industrialización sustitutiva de importaciones, invierte en obras de infraestructura, expande los servicios públicos, atiende las necesidades sociales de la población y toma el control de ramas estratégicas del desarrollo económico y de la explotación de los recursos naturales (sectores energéticos, comunicaciones, finanzas, etc).

Hay que reconocer que en la mayoría de países de América Latina, incluida Colombia, este modelo económico y esta intervención estatal generaron importantes niveles de crecimiento económico y mejoras en las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados y de otros sectores de la población. Se sentaron las bases para la modernización industrial, agraria, educacional y de servicios, con lo cual se garantizaron las bases estructurales de cualquier estrategia de desarrollo posterior.

Sin embargo, también es cierto que a partir de los años setenta este modelo se va agotando y es objeto de fuertes críticas. El gasto fiscal se dispara y genera un desequilibrio bastante significativo; el proteccionismo distorsiona la competitividad que se hace creciente por esos años a nivel mundial; el gasto social es utilizado por el clientelismo tradicional para consolidarse en el poder; una burocratización creciente e ineficaz inhibe cualquier esfuerzo innovador y lo que es más grave aún, el Estado es tomado y es puesto al servicio

de los grupos oligárquicos que sólo se preocupan por reproducir y ampliar sus beneficios, es decir, el Estado es privatizado.

En este modelo el mercado funcionaba de manera limitada en tanto la organización de la economía dependía de la planificación central o del control de las instituciones del gobierno; la heterogeneidad e incorporación de la sociedad civil se ve debilitada al no haber un reconocimiento explícito del pluralismo de la vida asociativa.

Como lo advierte Lechner (1992:68), la crisis del modelo y del Estado desencadena la crítica al Estado. El neoliberalismo, en auge en los años ochenta, denuncia no sólo el estatismo sino que condena toda intervención estatal como consustancialmente nefasta y por tanto inconveniente y, por sobre todo, olvida que la intervención del Estado responde a una voluntad mayoritaria que es el criterio legítimo de la acción política en democracia

La propuesta neoliberal busca de manera central redefinir el papel del Estado y sus relaciones con el mercado. Propone que el Estado sólo se ocupe de lo social por la vía de la focalización del gasto y los subsidios a la demanda (para responder entre otras cosas a los efectos del ajuste estructural que propugna), de la administración de justicia y de la seguridad. El Estado no debe intervenir en la economía como propietario, su función es crear las condiciones para el libre juego y expresión de las fuerzas del mercado, pues son ellas las que cumplen la función reguladora en la sociedad. Se afirma que con el crecimiento de la economía vendrá la redistribución y el bienestar para los menos favorecidos en la sociedad.

Este modelo encuentra sus fundamentos ideológicos en los defensores de las ideas individualistas y libertarianas. El egoísmo humano y su acción a través del mercado como mecanismo social de coordinación no intencionada se convierte en bien común permitiendo la realización autónoma de los planes individuales de vida. Los únicos proyectos posibles son individuales, en consecuencia, la vida buena está asociada con la autosatisfacción, con el egoísmo calculador y, por tanto, se exige una sumisión absoluta del individuo a la lógica y a las leyes totalitarias del mercado y de la racionalidad instrumental.

Después de dos décadas de aplicación de esta concepción y este modelo los problemas en lugar de resolverse se han agudizado y la mayoría de América Latina y, Colombia en particular, presentan un agravamiento de los mismos. Los aparatos productivos en lugar de fortalecerse y hacerse competitivos a nivel internacional se han debilitado profundamente y han dado lugar a sistemas especulativos y rentísticos que sólo han favorecido a ciertos sectores de las élites nacionales e internacionales. Al caer la economía, el mercado laboral y la relación salarial sufrieron profundos cambios, la mayoría de ellos regresivos: el desempleo abierto se incrementó, el subempleo se convirtió en una de las pocas alternativas para amplios sectores de las clases medias, en tanto que los sectores populares se consumieron en la economía informal, en el rebusque diario, que en Colombia y en Medellín ya superan el 60% de la población trabajadora.

Esta caída en el trabajo y en los ingresos de la población ha disparado las tasas de pobreza, de desnutrición, de analfabetismo y deserción escolar, de estancamiento y baja calidad en la seguridad social, de tugurización, de hambre y violencia. Al mismo tiempo se produce una mayor desigualdad y concentración de la riqueza y de la propiedad; según Lechner (1992:70), en América Latina el quintil más rico de la población obtiene un ingreso casi 19 veces mayor que el 20% más pobre de la población; para el caso colombiano el 20% de la población de mayores ingresos percibe 21 veces más rentas que el 20% de la población de menores ingresos (Sarmiento, 2001:37).

Por otra parte, los recursos naturales y el medio ambiente de la región han seguido sufriendo los efectos de este modelo depredador comprometiendo seriamente la supervivencia y la calidad de vida de la actual y de las próximas generaciones.

En lo que tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones y el fortalecimiento de la democracia el panorama no es mejor. La mayoría de los países de la región tienen regímenes políticos democráticos, pero éstos son muy débiles, cuentan con una escasa gobernabilidad, con muy escasa sociedad política y con niveles muy bajos de participación real de la sociedad civil. El caso colombiano es particularmente notable en estas características al sumársele el fenómeno de las múltiples violencias y del conflicto armado interno.

En resumen, ni el estadocentrismo, ni el mercadocentrismo han permitido resolver los problemas estructurales de nuestras sociedades y crear sociedades prósperas, suficientemente democráticas, equitativas y sustentables. En estas condiciones el debate sigue abierto y la búsqueda de alternativas distintas está al orden del día.

En otro de sus trabajos académicos, Lechner (2000:75) insiste en el papel del Estado en lo que tiene que ver con la construcción de un orden de tipo social, en el entendido de que el mercado no garantiza los derechos ciudadanos. De manera específica señala que frente a la crisis social y económica de América Latina, la integración social se presenta como el principal desafío de los países latinoamericanos. Insiste en que para avanzar en la integración transnacional resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional como la integración social. La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, o sea procesos de diferenciación y de especialización a la vez que procesos de globalización. Para este autor la principal responsabilidad en las políticas sociales y en la promoción de la integración social sigue estando en el Estado. Por eso, las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social.

Como lo señala Habermas (1999:256), hay que introducir derechos fundamentales de carácter social que fundamenten tanto el derecho a un reparto más justo de la riqueza producida socialmente, como el derecho a una protección más eficaz ante los riesgos producidos socialmente; y esto no se garantiza sin la intervención del Estado.

Después de más de una década de menosprecio y marginación, el Estado vuelve a estar en el centro del debate. Desde luego, ya no se trata del mismo Estado. La cuestión de fondo es ¿cómo puede el Estado cumplir las tareas de conducción y coordinación social una vez que la centralidad del Estado se encuentra cuestionada?

En ese sentido Lechner (2000:76) considera que la reforma del Estado tiene un doble referente y un doble propósito: su modernización, pero también la democratización; el reducir su reforma a

criterios técnicos y económicos, descuidando su naturaleza política, tiene consecuencias contrarias para la garantía de los derechos de la ciudadanía. Para él, la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas, pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes. Ahora bien, la vida de las instituciones no se agota en sí mismas; así como las instituciones moldean los procesos sociales, también ellas son moldeadas por las estructuras sociales. Las instituciones democráticas son construidas bajo determinadas condiciones histórico-sociales y su consolidación depende de un adecuado entorno social. En este sentido, la invocación de la sociedad civil parece una referencia pertinente, que recuerda las condiciones sociales de la democracia.

Así como se plantea la reforma y la democratización de las instituciones estatales, es pertinente y urgente abocar la reforma y la democratización de la actividad política y de las organizaciones encargadas de esta actividad. Es verdad que hay una crisis de la política, una gran debilidad y desprestigio de los partidos y movimientos en casi todos los países de América Latina, pero se sigue creyendo que una sociedad y unas instituciones democráticas no se construyen sin el concurso de esta actividad y de estas organizaciones. Habrá que recrearlas, que refundarlas, que adecuarlas a los requerimientos de los cambios económicos, sociales, culturales y políticos, pero lo cierto es que no se puede prescindir de ellas. Experiencias recientes de mandatarios elegidos con un fuerte discurso antipolítico y anti-partidos han dado origen a proyectos de tipo autoritario que naturalmente han propiciado un mayor debilitamiento de la democracia.

En resumen, ante el fracaso de los dos modelos señalados, se impone trabajar en la construcción de un modelo en el que la formación de una sociedad democrática sea el centro de interés de la propia sociedad y en la que simultáneamente jueguen diversos centros (policéntrica) con la condición de servir en última instancia a ese propósito colectivo. Estos centros serían un Estado renovado y democratizado, una fuerte sociedad política (partidos y movimientos políticos democratizados), una sociedad civil organizada (con

ciudadanos autónomos, participativos y solidarios) y un mercado que actúe con unas reglas del juego claras en la idea de una real democracia económica.

Las relaciones entre libertad e igualdad

Desde los orígenes del pensamiento filosófico y de la filosofía política se presenta un intenso debate acerca de las características y relaciones entre libertad e igualdad. Por lo menos cuatro posturas se han movido en el mundo de la filosofía y de la política frente a estas relaciones.

Una primera es la promovida por el liberalismo y, en especial por el que hemos denominado liberalismo ortodoxo. Para esta postura no hay ninguna duda acerca de la primacía absoluta de la libertad sobre la igualdad. Para los filósofos liberales no hay nada que esté por encima o que sea más importante que garantizar y hacer valer las libertades de los ciudadanos, nada justifica su afectación, especialmente cuando se hace referencia a las libertades fundamentales. El papel básico del Estado es precisamente ese, garantizar y proteger libertades como la vida, como la seguridad, como la propiedad, como la expresión. En esto coinciden todos los matices liberales.

Una postura contraria al liberalismo ortodoxo plantea privilegiar la igualdad. En este campo se podrían ubicar posturas del utopismo liberal y del socialismo, matices del marxismo y de la democracia radical. Ya desde 1516 Tomás Moro hablaba de abolir la propiedad y crear condiciones para una mayor igualdad entre los hombres; en su célebre obra *Utopía*, afirmaba:

Hasta que la propiedad perdure, gravará siempre sobre la parte, con mucho la mayor y con mucho mejor de la humanidad, la carga angustiada e inevitable de la pobreza y desventura. Tan firmemente estoy persuadido de que si no se suprime de raíz la propiedad no se pueden distribuir los bienes según un criterio ecuánime y justo o disponer provechosamente los asuntos de los mortales (Moro, 1993:43).

Otras corrientes del llamado socialismo utópico (Saint-Simon), de la Ilustración y de la Revolución Francesa (Voltaire, Rousseau)), plantearon de diversas maneras la lucha por la igualdad entre los

hombres. Más recientemente corrientes del feminismo también han levantado la reivindicación de la igualdad entre hombres y mujeres y de igual manera el movimiento de los derechos humanos promueve la igualdad en términos de los derechos económicos, sociales y culturales. La propia Declaración Universal de los Derechos Humanos insiste en que todos los hombres nacen y deben permanecer libres e iguales.

Desde el marxismo, autores como Federico Engels rechaza categóricamente la idea de igualdad burguesa y sostenía que bajo el capitalismo era imposible alcanzar la igualdad entre los seres humanos. Para él, mientras la burguesía mantuviera el dominio sobre los bienes de producción, no podría haber igualdad entre burgueses y proletarios. Sólo la abolición del capitalismo y de la propiedad privada permitiría avanzar hacia la igualdad social. Este autor sí pensaba y promovía la igualdad, sólo que la condicionaba a la destrucción del capitalismo. En cierto momento Engels describe el comunismo como la real igualdad. En un pasaje de su obra *El Anti-Duhring*, Federico Engels precisa esta noción:

Por lo tanto, la demanda de igualdad en boca del proletariado tiene un doble significado. Es ya sea —como fue el caso desde el mismo principio, por ejemplo en la Guerra Campesina— una reacción espontánea contra las escandalosas desigualdades sociales, contra el contraste entre ricos y pobres, los señores feudales y sus siervos, los opulentos y los hambrientos; como tal, es una expresión del instinto revolucionario y encuentra su justificación en eso y sólo en eso... En ambos casos, el contenido real de la demanda proletaria de igualdad es la demanda por la abolición de las clases sociales (Engels, citado por Roemer, 1989:325).

Una tercera postura pretende un equilibrio, o una combinación entre la libertad y la igualdad. En esta categoría se pueden incluir los trabajos de Rawls, A. Sen, Van Parijs y Walzer. Rawls, sin dejar de priorizar la libertad, establece una alternativa para enfrentar las desigualdades en la sociedad, por intermedio de su segundo principio de justicia. Por eso, su propuesta ha sido considerada como una especie de liberalismo social y ha sido criticado duramente por los propios liberales y, en particular, los trabajos de Robert Nozick estu-

vieron dedicados en buena medida a criticar ese segundo principio de Rawls. Para Nozick, es contradictorio mantener la prioridad de la libertad y, al mismo tiempo, admitir su afectación en aras de mejorar los estados de desigualdad en la sociedad.

Rawls formula los dos principios de su teoría de la justicia en los siguientes términos:

Primer principio: Toda persona tiene el mismo derecho a un esquema plenamente válido de iguales libertades básicas que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos.

Segundo principio: Las desigualdades sociales y económicas deben satisfacer dos condiciones. En primer lugar, deben estar asociadas a cargos y posiciones abiertos a todos en igualdad de oportunidades; en segundo lugar, deben suponer el mayor beneficio para los miembros menos aventajados de la sociedad (Rawls, 1996:31).

En la lógica liberal de Rawls, el orden de importancia ubica el primer principio como el prioritario. Todos los miembros de una sociedad deben tener garantizadas unas libertades básicas. Pero como él reconoce que en toda sociedad se registran diversos tipos de desigualdades, deben buscarse unas condiciones de igualdad de oportunidades y, sobre todo, deben promoverse acciones a favor de los miembros menos aventajados. Esto último quiere decir, en sociedades muy desiguales, la afectación de las libertades de unos para atender a las necesidades de otros. En ese sentido, no es casual que Rawls denomine su teoría de la justicia como equidad.

Rawls relaciona el tema de la libertad y de la igualdad en su noción de ciudadanía y de persona. Plantea que los ciudadanos son libres en el sentido de que se conciben a sí mismos, y unos a otros, con la facultad moral de poseer una concepción del bien y se ven a sí mismos con derecho a presentar exigencias a sus instituciones con ánimo de promover sus concepciones del bien, siempre que éstas caigan dentro del espectro permitido por la concepción política de la justicia.

Continuando con Rawls, los ciudadanos se conciben como personas iguales en el sentido de que todos se entienden poseedores, en el grado mínimo esencial, de las facultades morales necesarias para par-

ticipar en la cooperación social durante toda una vida y para formar parte de la sociedad como ciudadanos iguales. “Dado que entendemos la sociedad como un sistema equitativo de cooperación, la base de la igualdad es poseer en el grado mínimo requerido las capacidades morales y las demás capacidades que nos permiten participar plenamente en la vida cooperativa de la sociedad” (Rawls, 1988:22).

Derivado de su ideal de igualdad y libertad, Rawls propone los cinco bienes primarios definidos como las cosas que en general todas las personas necesitan para llevar a cabo su plan de vida. Aunque las personas tengan diferentes concepciones del bien y por consiguiente diferentes planes de vida, en general para llevarlos a cabo necesitan las mismas libertades y oportunidades (Rawls, 1988:28). Estos bienes sociales básicos son los siguientes:

- Las libertades fundamentales (libertad de pensamiento y de expresión).
- Libertad de movimiento y de libre elección de ocupación de entre diversas alternativas, que permite aspirar a distintos objetivos, revisarlos y cambiarlos, cuando se desee.
- Poderes y prerrogativas de los cargos y puestos de responsabilidad: éstos permiten la realización de diversas capacidades sociales y de autogobierno de la personalidad humana.
- Los ingresos y la riqueza, entendidos, en términos generales, como medios necesarios para alcanzar directa o indirectamente un gran número de objetivos, sean los que sean.
- Las bases sociales del auto respeto. Estas bases son los aspectos de las instituciones básicas para que los ciudadanos puedan tener sentido de su valor como personas y sean capaces de ejercer sus capacidades morales y realizar sus intenciones y objetivos teniendo confianza en sí mismos. (Rawls; 1988: 30)

En esta misma línea de conciliación entre igualdad y libertad está la propuesta de libertad real para todos formulada por Van Parijs (2002:91). Su propuesta del “Ingreso Básico Universal” busca garantizar un ingreso básico para todos los miembros de una sociedad independiente de su condición económica, social, cultural, de edad o de género; en este sentido es plenamente igualitaria. Pero al tiempo que plantea esto, trata de promover la libertad por la vía de crear

unas condiciones mínimas que le permitan a todas las personas llevar el tipo de vida que consideran valiosa, lo que en la concepción de Sen es la verdadera expresión de la libertad.

Otra variante de esta postura es la que propone M. Walzer con su idea de “Igualdad compleja”. Según él, en términos formales, la igualdad significa que ningún ciudadano ubicado en una esfera o en relación con un bien social determinado puede ser coartado por ubicarse en otra esfera, con respecto a un bien distinto. De esta manera, el ciudadano X puede ser escogido por encima del ciudadano Y para un cargo político, y así los dos serán desiguales en la esfera política. Pero no lo serán de modo general mientras el cargo de X no le confiera ventajas sobre Y en cualquier otra esfera —cuidado médico superior, acceso a mejores escuelas para sus hijos, oportunidades empresariales y así por lo demás— (Walzer, 1993:32).

Para Walzer, contrario a Rawls, no se pueden definir unos mecanismos de justicia distributiva y una canasta de bienes básicos generales y válidos para todas las sociedades. Para Walzer lo que existe son *esferas de la justicia*, y cada sociedad, de acuerdo a la valoración que haga de sus bienes sociales deberá establecer sus mecanismos de distribución. Este autor (Walzer, 1993:21-22-25) plantea:

- No existe un solo conjunto de bienes básicos o primarios concebible para todos los mundos morales y materiales —o bien, un conjunto así tendría que ser concebido en términos tan abstractos—, que sería de poca utilidad al reflexionar sobre las particulares formas de distribución.
- Pero es la significación de los bienes lo que determina su movimiento. Los criterios y procedimientos distributivos son intrínsecos no con respecto al bien en sí mismo sino con respecto al bien social.
- Los significados sociales poseen carácter histórico, al igual que las distribuciones. Éstas, justas e injustas, cambian a través del tiempo, la historia no revela algún bien dominante único ni algún bien naturalmente dominante, sino tan sólo distintas clases de magia y bandas de magos en competencia.
- Cuando los significados son distintos, las distribuciones deben ser autónomas. Todo bien social o conjunto de bienes sociales

constituye, por así decirlo, una esfera distributiva dentro de la cual sólo ciertos criterios y disposiciones son apropiados.

Con todas las advertencias históricas, sociales y políticas que expone, Walzer se atreve a proponer lo que sería su canasta de bienes primarios: a) la pertenencia; b) la seguridad y el bienestar; c) el dinero y la mercancía; d) el cargo; e) el trabajo; f) el tiempo libre; g) la educación; h) el parentesco y el amor; i) la gracia divina; j) el reconocimiento; k) el poder político (Walzer, 1993).

La idea en este caso es que se distribuyan las igualdades, que si alguien logra igualdad en una de las esferas, esto no suponga la negativa de la igualdad de otras personas en otras de las esferas de la vida social y política.

La cuarta postura propone mantener la tensión entre libertad e igualdad, como algo creativo y beneficioso para la democracia. Así lo plantea la francesa Chantal Mouffe:

Considero que la especificidad de la democracia moderna como una nueva forma de sociedad, como un nuevo régimen, reside precisamente en la tensión entre la lógica democrática de la igualdad y la lógica liberal de la libertad, es una tensión que deberíamos valorar y proteger, en lugar de intentar resolverla, porque es constitutiva de la democracia pluralista (Mouffe, 1999:204).

En el marco de este debate dos autores han terciado en la discusión y han ubicado interrogantes pertinentes en el análisis. Uno de ellos es Norberto Bobbio, (1993:54) quien en su texto *Igualdad y libertad* se pregunta “¿igualdad entre quiénes, y en segundo lugar, igualdad en qué?”. Respecto a la pregunta sobre igualdad entre quiénes, al analizar la clásica máxima “Todos los hombres son (o nacen) iguales”, Bobbio afirma:

Aunque ella recorre todo el pensamiento político occidental no se presta atención al hecho de que lo que atribuye una carga emotiva positiva a la enunciación, no es la proclamada igualdad, sino la extensión de la igualdad a “todos”. No se puede eludir, en efecto, el significado polémico y revolucionario de este “todos”, que se contraponen a situaciones u ordenamientos en los cuales no todos, sino más bien pocos o poquísimos, disfrutaban de bienes y derechos de los que otros carecen. En otras palabras, el valor de la máxima estriba

no en el hecho de que evoque el fantasma de la igualdad, que siempre le ha quitado el sueño a los poderosos, sino en el hecho de que la igualdad evocada, cualquiera que sea su naturaleza, tenga que valer para todos (Bobbio, 1993:67).

Al tratar de precisar esta respuesta plantea que limitando el criterio de especificación a la pareja todo-parte, las respuestas posibles son cuatro: a) igualdad entre todos en todo; b) igualdad entre todos en alguna cosa; c) igualdad entre algunos en todo; d) igualdad entre algunos en alguna cosa (Bobbio, 1993:83).

Respecto a la segunda pregunta ¿igualdad en qué?, advierte que ni el “campeón del igualitarismo, J.J. Rousseau, propone que los hombres tengan que ser iguales en todo” (Bobbio, 1993:70). En consecuencia Bobbio considera que esta igualdad debe expresarse entre otros asuntos en la igualdad ante la ley (todos los hombres son iguales frente a la ley) y en la igualdad en los derechos, o de los derechos. Para él esta igualdad en los derechos significa algo más que la mera igualdad frente a la ley como exclusión de toda discriminación no justificada, significa gozar igualmente, por parte de todos los ciudadanos de algunos derechos fundamentales constitucionalmente garantizados (Bobbio, 1993:75).

En esta perspectiva es posible ubicar propuestas como las de John Rawls o Michael Walzer, en términos de la definición de los bienes sociales anteriormente mencionados. En tal sentido, la igualdad “¿en qué?”, estaría determinada en que todos tengan oportunidad de acceder a dichos bienes.

Independientemente de que se esté de acuerdo o no con estos cinco bienes sociales fundamentales lo que se quiere destacar y lo que se comparte de esta visión, es la alternativa de establecer un acuerdo social que promueva la igualdad entre los distintos miembros de la sociedad donde tengan un paquete de bienes básicos y de esta manera tener un criterio para evaluar el estado de los derechos y las libertades en una sociedad en un determinado momento histórico.

Otro autor que llama a precisar la noción y los contenidos de la igualdad es Amartya Sen. Él establece que el asunto central no es definir si una teoría es más o menos igualitarista, sino que se trata

de responder la pregunta ¿igualdad de qué?, pues toda teoría ética relevante implica la igualdad en un plano que se considera fundamental (variable focal) y la desigualdad en otro u otros planos que se consideran secundarios. Aún las teorías que acentúan en la libertad, hacen mayor énfasis en la igualdad en un plano: El de ciertos derechos y libertades.

El conflicto real, según Sen (1995), no es libertad vs. igualdad. La libertad puede ser uno de los campos de aplicación de la igualdad y la igualdad se halla entre los posibles esquemas distributivos de la libertad. Por otra parte, una teoría que no incluya igualdad al menos en algún plano sería ampliamente discriminatoria y no sería defendible desde la perspectiva ética. En síntesis, la exigencia de la igualdad, sin explicar en qué aspecto no es una exigencia específica.

Además de establecer que lo importante es definir igualdad de qué, o mejor, igualdad en qué aspectos, Sen parte de la necesidad de incorporar la desigualdad, las diferencias entre las personas cuando se está evaluando su bienestar, en contraste con otras teorías que homogenizan las necesidades de los individuos a partir de establecer una canasta básica de bienes, como si las posibilidades de transformar los bienes en bienestar fueran iguales para todos.

Para Sen (1999), la igualdad debe estar basada en la promoción y potenciación de las capacidades y las realizaciones (estar libres de hambre, de enfermedad, de ignorancia, etc.) pues a través de ellas los hombres y las mujeres pueden avanzar en la realización del tipo de vida que consideran valioso y por esa vía mejorar su libertad.

Conclusión

En este informe se retoman consideraciones como las siguientes. La propuesta de liberalismo social de John Rawls expresado en sus dos principios de justicia y su canasta de bienes sociales primarios garantizada para todos los integrantes de la sociedad. Está bien garantizar las libertades fundamentales de todos los miembros de la sociedad, pero al mismo tiempo atender a las desigualdades de distinta naturaleza.

Es pertinente la discusión que ponen los comunitaristas respecto a que cada sociedad debe definir de acuerdo a sus condiciones his-

tóricas cuál es esa canasta de bienes. Las profundas desigualdades que se registran en muchos de los países en desarrollo, como ocurre en Colombia, obligan a prestar atención especial a garantizar bienes y derechos que contribuyan a reducir esas desigualdades.

Con la idea de radicalizar a Rawls, y de prestar atención a las desigualdades económicas, parece adecuada la propuesta de Van Parijs de garantizar un ingreso básico universal —como uno de esos bienes sociales primarios— con el cual los ciudadanos tengan mejores condiciones para buscar el tipo de vida que consideren valioso. Si las personas, en particular las que se encuentran en situación de pobreza por ingresos, no cuenta con un ingreso básico, jamás podrán ser libres, difícilmente podrán tener acceso a otros bienes y servicios y llevar una vida digna. La meta debe ser la libertad y el bienestar y no el ingreso, pero para los más de dos mil millones de seres humanos que en el planeta reciben menos de dos dólares diarios, como para 1.200.000 pobres en Medellín, las posibilidades de llevar el tipo de vida que consideran valioso son muy remotas con el precario ingreso que reciben. En uno de sus textos Sen se acerca al punto de vista de Rawls cuando afirma que la igualdad de capacidades básicas puede verse, en esencia, como una extensión de los bienes sociales de Rawls (Sen, 1988:153).

También es importante acoger el enfoque de A. Sen de trabajar por un desarrollo económico y social que tenga como propósito central la expansión de la libertad de los ciudadanos, por la vía de promover y ampliar sus capacidades y realizaciones. Este enfoque permite superar las concepciones economicistas y le pone norte al desarrollo humano.

De la democracia radical retomamos la idea de la redistribución del ingreso y de la propiedad como vía para mejorar la igualdad social. Evidentemente esto supone afectar una de las libertades centrales de los liberales más ortodoxos, la sagrada libertad de propiedad. Se podría argumentar desde el liberalismo que moralmente no es válido afectar la propiedad de las personas, en tanto ella ha sido conseguida con el esfuerzo de las mismas. En gracia de discusión podríamos aceptar que si la propiedad y los bienes de que dispone una persona han sido producto de su trabajo y de su esfuerzo personal y familiar no sería ni

moral ni normativamente justificado afectar este derecho de propiedad. Pero el asunto concreto en este caso es que las inmensas fortunas y las múltiples propiedades que unos pocos individuos, familias y grupos económicos han acumulado y con las cuales aumentan aún más su poder económico y político, no son precisamente el producto del trabajo cotidiano de estas personas; si así fuera uno tendría que preguntarse ¿por qué el trabajo cotidiano de esos millones de pobres no produce los mismos resultados?

Asumiendo que en toda sociedad hay diferencias, lo que no es moralmente justo, ni adecuado económica y socialmente, es que las diferencias sean tan abismales, tan atroces como las que se vienen acentuando en las últimas décadas. Como señala Naciones Unidas en sus informes de desarrollo humano, que tres grandes multimillonarios del mundo tienen activos y riquezas que equivalen a lo que tienen 600 millones de seres humanos de los países en desarrollo; no tiene ninguna justificación ética y moral que diariamente mueran 24.000 niños y niñas de hambre en el mundo ni que 400.000 personas en Medellín padezcan hambre por el estado de pobreza extrema en que se encuentran, mientras que la riqueza de que dispone un pequeño grupo se acrecienta.

En estas condiciones está plenamente justificado en términos morales, económicos y sociales intervenir ese estado de cosas y afectar esa libertad en aras del interés de la mayoría de la población. El desarrollo de una profunda agenda redistributiva que expropie, que grave, que permita un uso socialmente productivo de esos bienes y que democratice la propiedad y el ingreso es no sólo justo ética y moralmente sino necesario para construir verdaderas sociedades democráticas.

Respecto a la libertad es preciso y es estratégico recuperar y valorar la lucha por la plena vigencia de las libertades fundamentales por su valor intrínseco en la construcción de democracia, pero además, porque se registran graves y diversas manifestaciones de violación a muchas de esas libertades en el caso concreto de la ciudad de Medellín (la vida, la expresión, la organización, la movilización). Lo que nos indica que no es sólo un problema de opciones teóricas y filosóficas, sino de realidades y demandas de miles de seres humanos.

En resumen, la ampliación y profundización de la democracia requiere tanto de libertad, expresada en la vigencia de las libertades fundamentales que deben ser garantizadas a todos los ciudadanos, como de igualdad, que precisa la garantía de derechos económicos, sociales y culturales.

Referencias

- Arendt, H. (1993). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Bobbio, N. (1985). *El Futuro de la democracia*. Barcelona: Paidós.
- Bobbio, N. (1993). *Igualdad y libertad*. Barcelona: Paidós.
- Cortés, F. (1999). *De la política de la libertad a la política de la igualdad*. Medellín: Universidad de Antioquia, Siglo del Hombre Editores.
- Faletto, E. (1989). *La especificidad del Estado en América Latina*. Revista de la Cepal N° 38, Santiago de Chile. Cepal.
- García, N. (1989). *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. México, DF: Grijalbo.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Buenos Aires: Paidós.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Valladolid: Editorial Trotta.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Barcelona: Paidós.
- Hernández, A. (2002). *El pensamiento republicano frente a los déficits de la democracia liberal*. En: A. Hernández. (ed). *Republicanismo contemporáneo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Kymlicka, W. (1995). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Lechner, N. (1992). *Estado y mercado*. Revista Foro N° 18, septiembre 1992. Bogotá: Fundación Foro Nacional por Colombia.
- Lechner, N. (2000). *Partidos y sociedad*. Revista Foro N° 40. Bogotá: Foro Nacional por Colombia.
- Marshall, T. (1988). *Ciudadanía y clase social*. Londres: Alianza editorial.
- Mejía, Ó. (1997). *Justicia y democracia consensual*. Bogotá: Ediciones Unian-des y Siglo del Hombre Editores.
- Mejía, Ó. (2002.). *Tribunal constitucional, desobediencia civil y democracia deliberativa*. En: A. Hernández (ed). *Republicanismo contemporáneo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Moro, T. (1993). *Utopía*. Barcelona: Altaya.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Naranjo, Gloria. (2004). *Exploraciones sobre la reflexión ciudad, ciudadanía y desplazamiento forzado en Colombia*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Nación, ciudadano y soberano. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Octubre.

- Pettit, P. (1999). *Republicanism*. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (1988). *Las libertades fundamentales y su prioridad*. En: S.M. McMurrin (ed). *Libertad, igualdad y derecho*. Barcelona: Ariel Derecho.
- Rawls, J. (1995). *Teoría de la Justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1996). *Liberalismo Político*. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Roemer, J. (1989). *El marxismo, una perspectiva analítica*. México FD: Fondo de cultura económica.
- Rousseau, J. (1988). *El Contrato social*. Barcelona: Editorial Altaya,
- Rubio-Carracedo, J. (2000). *Ciudadanía compleja y democracia*. En: J. Rubio, JM. Rosales y M. Toscazo. *Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos*. Madrid: Editorial Trotta.
- Santos, B. (2003). *Globalización y democracia*. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial temático. Cartagena, junio.
- Sarmiento, L. (2001). *El conflicto entre el derecho de ciudadanía y las desigualdades por clase social y pluralidades sexual, étnica y cultural*. Inédito.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Altamizar.
- Sartori, G. (2000) *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*. Madrid: Alianza.
- Schumpeter, J. (1996). *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona: Folio.
- Sen, A. (1988). *¿Igualdad de qué?* En: S.M. McMurrein (ed). *Libertad, igualdad y derecho*. Barcelona: Ariel Derecho.
- Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid: Alianza editorial.
- Sen, A. (1999). *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Skinner, Q. (1996). *Razón y retórica en la filosofía de Hobbes*. Cambridge University Press.
- Taylor, Ch. (1997). *Argumentos filosóficos: ensayos sobre el reconocimiento, el lenguaje y la modernidad*. Barcelona: Paidós.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Uribe, M. (2001). *Nación, ciudadano y soberano*. Medellín: Corporación Región.
- Van Parijs, P. (1993). *Qué es una sociedad justa*. Ariel Ciencia Política.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogota: Fundación Corona.
- Walzer, M. (1993). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de cultura económica.

Capítulo III

LIBERTADES POLÍTICAS

Jorge Arturo Bernal M.

DEMOCRACIA Y DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

La democracia es el sistema político más extendido hoy en el mundo y es difícil pensar en alternativas radicalmente distintas a ella; aún muchas de las concepciones y propuestas inspiradas en la visión socialista, asumen y plantean como alternativa un socialismo democrático. Pero también es evidente que la democracia que hemos conocido y padecido en Colombia y en Medellín deja mucho que desear o, para decirlo de manera más clara, su aplicación en nuestro medio no ha resuelto las aspiraciones de libertad, de igualdad, de participación de las mayorías.

La postura que se asume en este texto y desde la cual se analiza lo que ha pasado con la democracia y los derechos de participación en Medellín es la compartida por Boaventura de Sousa Santos, Alain Toruaine y Chantal Mouffe que fue planteada en el capítulo anterior. Se trata de trabajar por una democracia de alta intensidad, por una democracia radical y por una demodiversidad que permita vivir la democracia en la política, en las instituciones, en las relaciones entre el Estado y la sociedad, pero también en la fábrica, el trabajo, la escuela, la familia, el vecindario, en fin, que se exprese en todos los ámbitos y espacios de la vida humana.

La política y los actores políticos en Medellín

Desde Aristóteles se viene hablando de la importancia de la acción política. Desde aquellas épocas lejanas se la ha considerado como una de las más significativas y valiosas actividades humanas. Para autoras como Hannah Arendt, la acción política es la más elevada y más significativa de las actividades que definen la condición humana —formada también por la labor y el trabajo— (Arendt, 1993). Para autores como Michael Walzer, el poder político hace parte de la canasta de bienes sociales primarios, que una teoría de la justicia distributiva debe considerar. Según él, "en teoría, el poder político es el bien dominante en una democracia, y es convertible de la manera que los ciudadanos elijan" (Walzer, 1993:29).

Lo paradójico, lo grave y diríamos que lo dramático de los tiempos que corren es que una actividad de esta importancia cuenta con uno de los más altos niveles de desprestigio en amplios sectores de esa misma sociedad. Este desprestigio crece si nos referimos a los protagonistas principales de esta acción, los partidos políticos y los políticos de profesión. Como lo destaca Norbert Lechner: "una apreciación esquemática de los resultados de las encuestas de opinión pública permite postular que, independientemente de cuan satisfactorio funcione el régimen democrático, actualmente existe una adhesión mayoritaria a la democracia y una falta de confianza en los políticos y en los partidos políticos" (Lechner, 1995:110).

En el caso de América Latina la escasa credibilidad en los partidos políticos hace parte de la crisis de la democracia en el continente que es analizada en el reciente informe producido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En el informe se señala que el corazón del problema es que si bien la democracia se ha extendido ampliamente en América Latina, sus raíces no son profundas. El informe advierte que la proporción de latinoamericanas y latinoamericanos que estarían dispuestos a sacrificar un gobierno democrático en aras de un progreso real socioeconómico supera el 50% (Pnud, 2004:10).

Como se plantea en el mismo informe, si la situación de pobreza agobia a 225 millones de seres humanos de la región (el 44% de la población) y el 10% de los más ricos percibe 30 veces más ingreso

que el 10% de los más pobres; si el Estado no protege los derechos humanos y la vida, si se mantienen tan altos niveles de impunidad y de mal uso de los recursos públicos, es muy difícil esperar que la ciudadanía crea, viva y defienda la democracia.

Son múltiples las interpretaciones y los intentos de explicar el gran desprestigio de la política y de los partidos. El propio Norbert Lechner expone dos factores que en su opinión ayudarían a explicar este estado de cosas. Por un lado, dice, existe un descontento producto de la distancia entre la realidad y la utopía. El ciudadano evalúa críticamente los cambios en la política desde el punto de vista de la imagen transmitida de lo que debe ser la política. Por el otro, también la cultura política está cambiando. Las transformaciones culturales afectan no sólo a la política institucionalizada, también modifican la experiencia cotidiana del ciudadano y la imagen que se hace de la política. El malestar expresa simultáneamente una crítica y una renovación (Lechner, 1995:110).

La restringida democracia que hemos tenido en Colombia y en Medellín es, en buena medida, responsable del alejamiento, de la apatía y de la desconfianza ciudadana frente a la política y los políticos. De cierta forma se puede afirmar que la democracia representativa, cuando es tan limitada, lleva en su seno el germen de su propio debilitamiento. Al concentrar el poder, la responsabilidad y el protagonismo de la vida pública en los representantes, en los gobernantes (ejecutivo y parlamento) y en los partidos políticos, este modelo termina por crear ciudadanos poco interesados por los asuntos públicos, con bajos niveles de pertenencia a organizaciones, en fin, lo que Guillermo O'Donnell llama la "ciudadanía de baja intensidad" (O'Donnell, 1993). Si un músculo no se usa, termina atrofiándose, debilitándose; de igual manera, espacios y escenarios para la participación ciudadana, para la deliberación pública, que no se usan, que tienen muchas limitaciones o que no producen resultados, se agotan, se desprestigian, se debilitan y, lo que es más grave aún, profundizan el escepticismo y la desconfianza en esos mismos ciudadanos.

Pero además de las limitaciones de nuestra democracia el patrimonialismo, el clientelismo, la corrupción, los incumplimientos reiterados, las violencias y las arbitrariedades del Estado y de los

actores armados ilegales, la intolerancia de las élites empresariales, la pobreza y el desempleo, la falta de recursos, son todos factores y circunstancias que lesionan las actividades políticas. En los casos de Antioquia y Medellín no hay que olvidar además que ha predominado un modelo político excluyente y cerrado para aspiraciones y proyectos políticos independientes y distintos a los promovidos por las élites de la región y por los partidos políticos tradicionales. En la década del noventa no hubo un solo mandatario local o regional (alcalde o gobernador) con orígenes y con posturas políticas realmente independientes de los grandes poderes de la región.

Si los representados no tienen poder real, si no tienen espacios efectivos para expresar sus puntos de vista y hacer sus exigencias, si las propuestas y recomendaciones que salen de algunos de esos escenarios no son tenidos en cuenta en la formulación de las políticas públicas; si no hay estímulos reales para la acción y organización política; si los representantes no están rindiendo periódica y sistemáticamente cuentas a los electores, si éstos sólo son buscados en épocas electorales, es muy difícil recuperar la confianza de los ciudadanos en sus instituciones y convocarlos para un ejercicio activo de la política y de los asuntos públicos.

El vacío dejado por los partidos ha sido llenado, por lo menos en parte, por movimientos sociales y por un sinnúmero de organizaciones de la sociedad civil, que de manera creciente y muy significativa se interesan por los asuntos públicos y por la acción política; esta puede ser una expresión de la renovación de la que habla Lechner.

En un hecho más reciente, pero tremendamente perjudicial en la perspectiva de construir una sociedad democrática, el vacío dejado por los partidos y movimientos políticos fue también copado con la presencia activa de grupos armados ilegales (guerrillas y paramilitares) que generaron un "clientelismo armado" o en palabras de María Teresa Uribe (2002:48), una "colonización" de la organización social y comunitaria por parte de esos grupos armados.

Aunque es necesario aceptar la constatación fáctica del desprestigio y la desvalorización de esta actividad en la sociedad actual y de manera clara en realidades como la colombiana y la de Medellín, la perspectiva en que se fundamenta el presente trabajo es que la

actividad política es una pieza clave para el buen funcionamiento y para el fortalecimiento de estas sociedades, desde una perspectiva democrática. Como lo reitera Lechner, "la secularización de la modernidad traslada a la política la función integradora que cumplía anteriormente la religión" (Lechner, 1988:168). Además, hay que insistir en que si los pobres, los informales, los desempleados, las mujeres, los afrocolombianos, los excluidos en general, no se organizan y no adquieren poder político propio, independiente, nunca superarán la situación de pobreza y de exclusión.

De lo que se trata entonces es de hacer grandes esfuerzos por refundar esa acción política, por crear nuevos y adecuados espacios y alternativas para esta actividad y, por supuesto, refundar y reconstruir, o en muchos casos, construir, sociedad política, actores sociales y políticos que promuevan el más amplio debate político-público, que promuevan el accionar ciudadano, que representen criterios, puntos de vista y reivindicaciones de sectores de la sociedad civil, que participen de espacios de diálogo y concertación y que estimulen el ejercicio ciudadano de control de las acciones del poder público-administrativo.

Lo anterior implica distanciarse de los discursos que desde los años ochenta se vienen imponiendo amparados en ese desprestigio de la política y de los políticos. Esos discursos generan apoliticismo, desprecio por lo público democrático y por la deliberación pública, por los espacios y mecanismos democráticos y en su lugar van proponiendo y aplicando la intolerancia y el autoritarismo en lo político, el neoliberalismo en lo económico y lo social y la tecnoburocracia en la gestión pública.

Hoy, lamentablemente, tiene fuerza la visión y el discurso fundamentalista de *el que no está conmigo está contra mí*. Para esta visión no puede haber "fisuras" de ningún tipo y por ello no hay lugar para el disenso, para la divergencia, simplemente hay que cerrar filas contra el enemigo común, que en los últimos años se ha identificado con el terrorismo. Esta visión conduce a una imagen unipolar de la realidad que es nefasta para la perspectiva democrática.

En Colombia y en Medellín han ganado mucho espacio los discursos y las prácticas que reclaman orden y autoridad como el ca-

mino para superar la crisis social y política. Un empresario de la ciudad lo expresa con toda claridad en su entrevista: "Entonces una sociedad ante todo necesita de criterios, de autoridad y para que haya autoridad tiene que haber entereza y carácter". Interrogado sobre qué se debe hacer en Colombia, responde sin vacilar: "Vaya a Chile, pregúntele a Pinochet qué hay que hacer" (González, 2002).

Emparentada con esta visión está la perspectiva neoliberal que ha querido imponer la noción de competidor —muy asociada al mercado y a las actividades económicas—. En este caso, de lo que se trata es de ganar, de ser más eficiente y eficaz que el otro; según esta lógica no tienen sentido los debates "interminables" la "botadera de corriente"; hay que ser prácticos, o mejor, pragmáticos y, "trabajar, trabajar y trabajar"¹⁹; con lo que no hay tiempo para pensar, para debatir, para polemizar. Como se ha expresado estas visiones no prestan una atención especial a la construcción y el fortalecimiento de partidos y movimientos políticos, con lo que se sigue debilitando la estructura democrática de las sociedades.

Como lo anota Chantal Mouffe:

Esta situación es peligrosa para la democracia, pues crea un terreno favorable para los movimientos políticos de extrema derecha o los que apuntan a la articulación de fuerzas políticas en torno a identidades nacionales, religiosas o étnicas. Cuando no hay apuestas democráticas en torno a las cuales puedan cristalizar las identificaciones colectivas, su lugar es ocupado por otras formas de identificación, de índole étnica, nacionalista o religiosa, y de esa suerte el oponente se define en relación a tales criterios. En esas condiciones ya no se puede percibir como un adversario, sino que aparece como un enemigo al que hay que destruir. Y esto es lo que una democracia pluralista tiene que evitar. Pero para eso es menester que reconozca la dimensión que concierne a lo político, en lugar de negar su existencia. En muchos países europeos, el vacío dejado por los partidos políticos ha permitido articular nuevas identidades colectivas a través de un discurso xenófobo y recrear la frontera política desaparecida mediante la definición de un nuevo enemigo (Mouffe, 1999:18).

19. Lema difundido por el actual presidente de la República, Alvaro Uribe Vélez.

En el caso de Medellín es verdad que la labor de muchas organizaciones y movimientos sociales y civiles ha sido fundamental y, en buena medida, es el factor que ha impedido una mayor fragmentación y una mayor crisis social y política. Reconociendo esta contribución y considerando que la superación de la crisis de proyecto que afecta a Medellín no se conseguirá sin el concurso de estos actores sociales, es necesario reiterar la importancia y la urgencia de la acción política y de actores específicamente políticos. Esta es una pieza fundamental en la superación de la crisis y en la construcción de una sociedad democrática. Al no existir partidos y movimientos políticos que agreguen y representen intereses más generales, algunos actores sociales han tenido que ocupar ese papel, con lo que, de alguna manera, se afecta la naturaleza de las organizaciones sociales.

En síntesis, la postura en que se inspira nuestro análisis se identifica con la concepción y las consideraciones de la democracia radical y la democracia deliberativa. Estamos por una democracia sustantiva, de alta intensidad, diversa, pluralista y que desarrolle a fondo la deliberación y el debate público. Una democracia “sin fin” que se exprese en todos los ámbitos y espacios de la vida pública y privada.

Lo anterior significa que lo que se ha alcanzado en materia de democracia en Colombia y en Medellín no puede ser satisfactorio; el sólo hecho de que haya elecciones y que cada cuatro años se elijan gobernantes locales, regionales y a nivel nacional, no es para nada suficiente al hablar de Estados y sociedades democráticas. Sería, sin lugar a dudas, muy grave no tener estas expresiones de la democracia representativa, pero la apuesta y la meta es más alta. La promoción de la más amplia y diversa deliberación puede ser un buen camino para ir abriendo espacios hacia ese propósito.

La democracia radical implica defender la auto-organización política de la sociedad; la autodeterminación democrática de ciudadanos y ciudadanas que deliberan, pero no en la perspectiva (libertariana-neoliberal) de reducir el Estado, sino en la idea de que éste sea expresión real de aquellos, de lo que llamaríamos un modelo sociocéntrico. Una ciudadanía activa, autónoma, solidaria, diversa y

un verdadero Estado Social y Democrático de Derecho que garantice las libertades y los derechos civiles, políticos, sociales y culturales para todas las ciudadanas y ciudadanos.

Es fundamental, para sociedades como las nuestras, estimular la promoción no sólo de los consensos, de los acuerdos, de los pactos; si no también la promoción y el respeto por la divergencia, por el disenso, por el desacuerdo. En muchas oportunidades no será posible ponerse de acuerdo y será necesario seguir el debate, la argumentación civilizada y calificada, esto en lugar de debilitar las instituciones y la democracia produce su fortalecimiento, su consolidación. Por eso es necesario desestimular los discursos en los cuales algunos sectores de la sociedad antioqueña y de la vida política nacional quieren negar la divergencia y la diferencia, estimulando la intolerancia, persiguiendo al diferente y considerando antipatriota al que no está de acuerdo con todo lo que hacen los gobernantes.

Para que la democracia sea real y funcione es imperativo contar con una sociedad deliberante y organizada en múltiples, en miles de formas asociativas de toda naturaleza desde la familia, la urbanización, la vereda, el barrio, la comuna, la zona, el municipio, el departamento, la nación. El asociacionismo que tanto valoraba Tocqueville de la sociedad norteamericana deberíamos promoverlo en Colombia y en Medellín. Al mismo tiempo, es fundamental promover la organización política de la sociedad. Si no hay partidos y movimientos políticos vigorosos y democráticos, la democracia no avanzará y no se consolidará en el país y en la ciudad. Por eso es tan dañino, irresponsable y peligroso el discurso en contra de los partidos políticos en general; estos deben ser los espacios por excelencia para la mediación y la representación de la sociedad ante el Estado. En Colombia se registra una crisis en los partidos tradicionales y las opciones alternativas tampoco han logrado aún conformar movimientos y partidos modernos y suficientemente democráticos²⁰, pero, el modelo apolí-

20. Recientemente el Partido Liberal viene adelantando un proceso de reorganización interna y ante la proximidad de las elecciones de Congreso y las de presidencia de la república está preparando una consulta interna para escoger candidatos. Por su parte los sectores de la izquierda democrática hacen esfuerzos por constituirse en partidos políticos y se proponen avanzar hacia la unidad en la perspectiva de un solo partido de la izquierda colombiana.

tico, tecnocrático, gerencial, tampoco es la solución en este campo. Los liderazgos individualistas no construyen sociedades democráticas sino que en algunos casos son el camino para perpetuarse en el poder y acentuar aún más la corrupción y el autoritarismo.

Es necesario recuperar los elementos valiosos que tiene la democracia representativa, en sus versiones más auténticas. El voto realmente libre; la rendición de cuentas periódica y seria de los elegidos a los representados; un verdadero sistema de contrapoderes al interior del Estado, la revocatoria del mandato a los elegidos; una real igualdad de oportunidades, una gestión pública democrática y una real transparencia en el manejo de los bienes públicos.

Queda entonces el reto para quienes estamos por la construcción de una auténtica sociedad democrática. ¿Cómo lograrlo? ¿Cómo avanzar en esa dirección, cuáles son las bases de un verdadero sistema democrático y de una verdadera vida democrática? Indiscutiblemente, los aportes de la democracia republicana, deliberativa y radical, sumados a los elementos rescatables de la democracia representativa, pueden ayudar en esos propósitos.

Como lo afirma la directora del Pnud para América Latina: ¿Cómo mantener la vigencia y perfeccionar el régimen democrático del que ahora disfrutan nuestros países? ¿Cómo expandir la ciudadanía social, cómo reducir la pobreza y la desigualdad que siguen siendo nuestra gran mancha y la gran amenaza para ese régimen democrático? ¿Cómo ampliar la política, o cómo recuperar lo público para el debate y la participación de la gente? ¿Cómo devolverle la economía a la política, o como poner, sin populismos, el mercado para y al servicio de la ciudadanía? ¿Cómo hacer que el Estado se empeñe en democratizar la sociedad? ¿Cómo lograr que él se imponga sobre los poderes fácticos? ¿Cómo hacer, en fin, que la aldea global sea gobernada, y ese gobierno represente también a las latinoamericanas y a los latinoamericanos? El debate está abierto (Martínez, 2004:16).

Balance de los derechos de participación y de la democracia en Medellín

Con los elementos conceptuales y políticos planteados en la primera parte del capítulo vamos a tratar de evaluar el estado de la

democracia política y de los derechos de participación en Medellín. Para hacerlo nos apoyaremos en dos modelos que presenta Jürgen Habermas, uno de Robert Dahl y el otro de Joshua Cohen y en las cinco preguntas que proponen Archon Fung y Erik Olin Wright para evaluar las sociedades y los procesos democráticos.

Los dos modelos de toma de decisiones presentados por Habermas son:

Robert Dahl	Joshua Cohen
1. La inclusión de todos los afectados.	1. Las deliberaciones se efectúan en forma argumentativa, es decir, mediante el intercambio regulado de informaciones y razones entre partes que hacen propuestas y las someten a crítica.
2. Oportunidades igualmente distribuidas e igualmente eficaces de participación en el proceso político.	2. Las deliberaciones son inclusivas y públicas. En principio no puede excluirse a nadie; todos los que puedan verse afectados por las resoluciones han de tener las mismas oportunidades de acceso y participación.
3. Igual derecho a voto en las decisiones.	3. Las deliberaciones están exentas de coerciones externas. Los participantes son soberanos en la medida en que sólo están ligados a los presupuestos comunicativos y reglas procedimentales de la argumentación.
4. El mismo derecho a la elección de temas y en general al control del orden del día.	4. Las deliberaciones están exentas de coerciones internas que puedan mermar la igual posición de los participantes. Todos tienen las mismas oportunidades de ser escuchados, de introducir temas, de hacer contribuciones, de hacer propuestas y de criticarlas. Los participantes son sustancialmente iguales en el sentido de que la distribución existente de poder y recursos no configuran sus oportunidades de contribuir a la deliberación, ni tampoco esa distribución ejerce ningún papel de autoridad en la deliberación en la que están implicados.
5. Una situación tal que todos los implicados, a la luz de informaciones suficientes y de buenas razones, puedan formarse una comprensión articulada de la materia necesitada de regulación y de los intereses en conflicto.	5. Ni siquiera en condiciones ideales puede suponerse que siempre hayan de alcanzarse razones consensuales. Si no se alcanzan, entonces la deliberación habrá de concluir con una votación sometida a alguna forma de regla de la mayoría. Esto no elimina la distinción entre formas deliberativas de elección colectiva y formas que resultan de la agregación de preferencias no deliberativas.

Robert Dahl	Joshua Cohen
	6. Las deliberaciones políticas se extienden a la totalidad de las materias que pueden regularse en interés de todos por igual. Pero esto no significa que los temas y objetos que conforme a la concepción tradicional son de naturaleza "privada", hayan de quedar sustraídos a la discusión. Públicamente relevantes son en especial las cuestiones relativas a la desigual distribución de aquellos recursos de los que fácticamente depende el ejercicio de iguales derechos de comunicación y participación.
	7. Las concepciones relevantes del bien común no comprenden simplemente intereses y preferencias que anteceden a la deliberación. Al revés, los intereses, fines e ideales que el bien común comprende son aquellos que sobreviven a la deliberación, intereses a los que, apoyándonos en la reflexión pública, nos sentimos legitimados a apelar, a fin de reclamar recursos públicos para satisfacerlos.

Fuente: Habermas, 1998:382-394.

Las preguntas formuladas por Fung y Wright en su modelo de democracia deliberativa son:

- ¿Qué tan genuinamente deliberativos son los actuales procesos de toma de decisiones?
- ¿Qué tan efectivamente son traducidas a la acción real las decisiones tomadas dentro de este proceso?
- ¿En qué medida son los organismos deliberativos capaces de monitorear efectivamente la implementación de sus decisiones?
- ¿En qué medida los procesos deliberativos constituyen reales "escuelas de democracia"?
- ¿Los resultados reales del proceso total representan un mejoramiento significativo frente a los obtenidos por los anteriores arreglos institucionales? (Fung y Wright 2002:418).

Lamentablemente no se cuenta con información suficiente para cumplir cabalmente con los dos modelos evaluativos enunciados. Por lo tanto, con base en ellos, se tratará por ahora de responder de acuerdo a la información disponible las siguientes preguntas, teniendo como período de referencia la década 1990-2000 ¿Dónde se juega la democracia en Medellín? ¿Cómo se maneja la ciudad? ¿En dónde y cómo se toman las decisiones de política pública? ¿Quién

y cómo toma esas decisiones? ¿Cómo participa la sociedad? ¿Cómo está organizada esa sociedad para participar? ¿Qué garantías y estímulos han ofrecido el Estado y las élites para esa participación?

¿Dónde se juega la democracia en Medellín?

En la década de los noventa se presentaron distintas convocatorias públicas y procesos de deliberación y algunos de ellos sirvieron para el encuentro de sectores sociales diversos, para mejorar niveles de organización y de expresión de sectores tradicionalmente excluidos; pero la gran mayoría no produjo resultados efectivos en términos de políticas públicas; en otros casos, no estuvieron todos los implicados, o no hubo igualdad entre los involucrados en términos de definir las agendas de debate, o los sectores de las élites se valieron de su condición de mayor poder para ejercer presiones o coerciones indebidas; también ocurrió que no todo el mundo tenía el mismo nivel de información; en la mayoría de los casos, no se dieron verdaderos procesos de concertación social o no existieron procesos de monitoreo y control de los acuerdos establecidos en las distintas convocatorias públicas, con lo que varias de estas convocatorias tuvieron el efecto de aumentar el escepticismo de muchas personas y organizaciones de la sociedad civil, especialmente de los más pobres, al ver que estos debates y estos esfuerzos no condujeron a políticas y acciones específicas que fueran mejorando sus condiciones.

Una explicación que se tratará de desarrollar en este trabajo es que estos magros resultados tienen estrecha relación con el problema del poder social y político. En nuestra opinión los procesos de deliberación y de concertación social requieren, a más de la argumentación y de la capacidad para formular propuestas, de poder organizativo, de fuerza social y política que haga valer y respetar los puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad y en particular de los más pobres, tradicionalmente desorganizados, para poder exigir cumplimiento de los acuerdos logrados.

Una de las tesis centrales que se tratará de demostrar en este análisis es que hay razones históricas (de exclusión), políticas (de poder), económicas (pobreza y desigualdad) e institucionales (falta

de apoyo del Estado, falta de información, de promoción y apoyo a la organización y a la concertación), para que la gente no crea, no tenga confianza en las instancias y espacios de la democracia y por consiguiente no participe de una manera más intensa en algunos de ellos.

Otra tesis central es la del valor social, político y cultural de la acción ciudadana desarrollada por múltiples expresiones de la sociedad civil de Medellín. La ciudadanía se ha organizado de diversas maneras con el propósito de adelantar actividades económicas, sociales, culturales, artísticas, deportivas, etc., y ha hecho grandes esfuerzos por vincularse y aportar en las diversas instancias, escenarios y espacios establecidos para la participación social; ha acudido a muchas de las convocatorias que se han hecho para debatir, analizar y buscar alternativas a los problemas de la ciudad. Los pobladores, las mujeres, los jóvenes, los trabajadores, los desempleados, las madres comunitarias, los religiosos y creyentes, los artistas, los profesionales, etc., han hecho sus aportes, han confiado y han acudido a esas convocatorias. Sin lugar a dudas, la crisis de la ciudad sería más amplia y profunda sino no hubiera estado presente esa acción ciudadana. Como lo anota Habermas, generalmente esa acción hace las veces de “esclusa”, por dónde se liberan muchas de las tensiones del conflicto urbano y se evitan males mayores para la estabilidad democrática de las sociedades.

Con esto se sustenta que las clases populares y las clases medias que no han detentado el poder en la ciudad, pusieron su parte para tratar de mantener el maltrecho sistema democrático de Medellín; el problema estuvo entonces en los diversos obstáculos que tuvo que enfrentar esa organización y participación social y en que las élites empresariales, los gobernantes y la clase política, que siempre han tenido el poder en la ciudad, no cumplieron con su parte. No valoraron ni respetaron esos esfuerzos comunitarios; no cumplieron en muchos casos con los acuerdos y pactos establecidos; no aceptaron, ni aceptan, ceder un poco de ese poder económico y político y promover un modelo político más abierto e incluyente; no están dispuestos a realizar una real redistribución de la propiedad y del ingreso, en la perspectiva de ayudar a mejorar las condiciones de

vida de las mayorías y, de esta manera, poner una base material a la democracia en la ciudad.

En el caso particular de Medellín la intensidad de la violencia, la presencia de múltiples actores armados (bandas, grupos al servicio del narcotráfico, milicias, guerrilla, paramilitares) y la propia violencia ejercida por sectores del Estado contra dirigentes y organizaciones (en Medellín se vivió una intensa guerra sucia contra dirigentes de izquierda y demócratas desde fines de los años 80), se convirtieron desde los 80 en un poderoso obstáculo para el ejercicio de los derechos de reunión, de asociación, de expresión, de movilización, con lo que los derechos de participación y la organización se vieron mucho más constreñidos y debilitados.

Como lo advierte María Teresa Uribe (2002:46):

Los espacios participativos, las localidades descentralizadas, los programas de desarrollo, las organizaciones sociales y los movimientos cívicos y comunitarios han venido siendo colonizados por el conflicto armado y convertidos en otros tantos espacios de confrontación, donde se privilegian los objetivos esencialmente militares para el logro de su dominio exclusivo restringiendo cada vez más las posibilidades de acción autónoma de la sociedad civil organizada. Estos actores armados combinan la intimidación, el terror y la cooptación, a más del uso de la fuerza y las frecuentes tropelías contra la población desarmada, desarrollan también interacciones muy complejas con líderes sociales, con alcaldes y concejales; con miembros de las acciones comunales, las Juntas Administradoras Locales, las comunidades de vecinos, realizando micro-negociaciones mediante las cuales van colonizando esferas muy diferentes de la vida social y reforzando sus posiciones de dominio exclusivo y control militar.

Mientras en Medellín no se logre un acuerdo social y político, producto de una gran deliberación pública, que permita poner de acuerdo a la mayoría de habitantes de esta ciudad sobre el tipo de sociedad que quieren en lo económico, en lo social, en lo político, en lo cultural, en lo institucional; mientras no avance la organización de la sociedad en múltiples expresiones autónomas y, no se reduzcan los niveles de violencia política y de agresión contra la sociedad; la democracia sustantiva, diversa y plena, no se va desarrollar y consolidar.

La Constitución de 1991 trajo algunas esperanzas, estableció un nuevo marco normativo que buscaba hacer de Colombia una sociedad y un Estado social y democrático de derecho y contar con un régimen político caracterizado por la democracia participativa. Los constituyentes trataron de ser consecuentes con esos propósitos y para ello establecieron múltiples instancias, mecanismos, escenarios y espacios para la participación económica, social y política. Es indiscutible que la perspectiva filosófica y política y la voluntad de los constituyentes era abrir la estrecha y limitada democracia del país, reformar las instituciones y dotar a la sociedad y a la ciudadanía de instancias y mecanismos para ejercer sus derechos. Lamentablemente ese espíritu y esta voluntad no se expresaron con la misma claridad en por lo menos dos campos importantes; en el económico (democratizar la renta y la propiedad) y en el político (democratizar los partidos y la vida política). Pero indiscutiblemente, donde estuvieron los mayores problemas y donde se cometió el mayor error político de los constituyentes, fue en dejar en manos de la clase política tradicional, que volvió a ser mayoría en el Congreso de la República, la expedición de las leyes que reglamentarían muchos de estos enunciados generales.

Como era de suponer, esta clase política no estaba interesada para nada en dar más poder a los excluidos, en fortalecer nuevos actores sociales y políticos que vinieran a disputarle los espacios reales de poder, ni en permitir que éstos tuvieran real incidencia en el diseño y la formulación de las políticas públicas, y menos en su aplicación e implementación. Como lo anota María Teresa Uribe (2002:38-39):

La gobernabilidad restringida centrada en torno a la modernización estatal no se logró realizar por razones muy complejas, pero quizá una de las más importantes fue la infravaloración sobre la capacidad de adaptación y de transformarse a sí mismo que tiene el clientelismo en Colombia, que fue capaz de rearmar sus redes y sus tramas en el corpus jurídico del nuevo orden constitucional, siendo la descentralización y la participación los espacios privilegiados para intentarlo. El neoclientelismo postconstitucional, confrontado con la participación comunitaria y ciudadana en muchos espacios institucionales y sociales, se vio forzado a adoptar nuevas estrategias de

control electoral muy arriesgadas pero eficaces, lo que les permitió remozar los procesos de cooptación y encontrar nuevos reservorios de clientes tradicionalmente abstencionistas.

Se buscaron y se establecieron múltiples trabas, trámites, exigencias y procedimientos (incluida la propia ley de participación ciudadana), que terminaron por desalentar este ejercicio y esta práctica ciudadana; de otra parte, muchos de los mecanismos, de las instancias y espacios para la participación no tenían "dientes", no tenían efectos reales; los debates adelantados, las propuestas y recomendaciones formuladas por los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones se quedaron en eso, en papeles, en puntos de vista. En la mayoría de las veces las normas no obligaban a los funcionarios públicos a constituir las instancias de participación, so pena de incurrir en mala conducta y ser sancionados, como tampoco los obligaba a contestar por escrito las formulaciones y propuestas presentadas por la sociedad civil. De esta manera, como lo veremos en algunos casos típicos, las instancias no eran conformadas (caso de las juntas municipales de educación y de numerosos consejos de planeación en el país, por poner ejemplos), o los conceptos de estas instancias no eran respondidos y no pasaba nada. Esto, inevitablemente, terminó por desalentar a la ciudadanía y mostrarle que no eran serias ni útiles esas convocatorias.

La prueba palpable es que al finalizar la década del noventa, la gran mayoría de estas instancias, mecanismos, espacios y escenarios para la participación, o no se conformaron, están en receso, o muy disminuidos y debilitados, o en el peor de los casos, están acabados. Como lo muestran Velásquez y González (2003) en su investigación sobre la participación en Colombia; o como lo muestra Restrepo (2003), hay honrosas excepciones, hay ejemplos muy significativos de buen funcionamiento de algunas de esas instancias o mecanismos, que son más de control ciudadano o de planeación, como el Consejo de Planeación de Medellín. Pero una respuesta contundente sobre qué ha pasado con la participación en Colombia, no es fácil de dar; Velásquez y González al formularse la pregunta: ¿Se ha avanzado o retrocedido en materia de participación ciudadana en Colombia? vacilan en dar una respuesta. Para ellos, es casi imposible

dar respuesta a esa pregunta, pues no existe un punto de referencia, una línea de base que permita la comparación con el pasado. Lo que demuestra este estudio es que hay avances y retrocesos, que el desarrollo de la participación no es lineal y que tendría tanta razón quien dice que el vaso está medio lleno como quien afirma que está medio vacío. Cuando ellos evalúan el estado de las diversas instancias de participación señalan que: "En Medellín no opera la tercera parte de las instancias formales de participación que están reglamentadas por la ley" y consideran que: "Los procesos de participación en la ciudad no inciden en la política pública" (Velásquez y González, 2003:125-372).

Estos autores señalan dos condiciones importantes y básicas para que estos procesos tengan algún resultado:

De una parte, una decidida voluntad de los gobiernos (nacional, regionales y municipales) de crear las oportunidades para el ejercicio de la participación. De otra, la existencia de ciudadanos y ciudadanas, de organizaciones sociales y de agentes participativos que hagan uso de esas oportunidades y las traduzcan en acciones encaminadas a democratizar y cualificar los resultados de la gestión pública (Velásquez y González, 2003:20).

Lo que ellos llaman agentes participativos podría extenderse a instituciones como las ONG y sectores de la academia, que han sido claves, y en algunos casos definitivos, para el funcionamiento de estas instancias. La diferencia de muchos consejos de planeación y de algunas veedurías que han logrado un funcionamiento muy aceptable ha estado en contar con el apoyo decidido y permanente de este tipo de instituciones.

Las dos condiciones mencionadas permiten hacer un ejercicio que resulta útil para entender los obstáculos a la participación: Ligar el tema de la participación al de la política, la organización y al del poder. En décadas anteriores, la protesta social, muchas veces beligerante y fuerte (paros cívicos, huelgas, marchas, tomas de establecimientos públicos), logró hacerse escuchar y pactar acuerdos importantes con las élites en el poder. Estas siguen siendo formas válidas de acción ciudadana (desobediencia civil), pero debilitadas por la intransigencia estatal o por la violencia de grupos armados

de derecha y de izquierda, o por los mismos errores de las organizaciones populares. Ahora hay muchos más espacios para la deliberación pública y la participación ciudadana que en aquella época, pero falta mucho sujeto social y político. Por eso nos interesa evaluar la organización social y popular en la década y el accionar de los movimientos sociales y políticos en la ciudad.

Un elemento que limita cada vez más notoriamente las posibilidades de la participación y la organización social y ciudadana es, sin lugar a dudas, la presencia y el incremento en los niveles de la pobreza, del desempleo, de la informalidad, del hambre y la desigualdad. Esta situación se demostrará *in extenso* en otros capítulos de este libro. Lo que queremos destacar aquí es que para los centenares de miles de familias, de hombres y mujeres que no tienen asegurado ni el pan del otro día para ellos y sus hijos, una convocatoria a un debate público o a una reunión de una organización comunitaria no debe tener ninguna importancia, ni menos ser una prioridad, a no ser, que vaya allí a vender agua, cigarrillos, confites o banderines.

Otro obstáculo para esta participación lo ubicamos en la notoria exclusión y segregación social y cultural que persiste en la ciudad, así como la intolerancia frente al otro y a lo "otro". Aunque las mujeres han ido conquistando derechos y libertades de todo tipo y se han destacado en muchas de las acciones ciudadanas y son mayoría en muchas organizaciones comunitarias, es indiscutible que muchas de ellas, especialmente de los estratos bajos y medios de la población, siguen teniendo múltiples impedimentos para ejercer sus derechos y poder tener una vida pública más activa. La segregación también la viven los jóvenes residentes en los barrios y comunas más pobres de la ciudad, sobre ellos se teje un manto de duda, de sospecha, de temor, que les bloquea la presencia en diversos espacios y escenarios de deliberación y de acción pública; lo mismo ocurre con movimientos y expresiones sociales como las negritudes, los desplazados, los indígenas y las diversas opciones sexuales.

Hemos dejado como último, un obstáculo que en nuestra reflexión es central. Es la ausencia de organización política democrática de los excluidos, de los pobres, de las clases medias empobrecidas. Mientras en la ciudad no haya un proyecto político que se con-

vierta en una opción de poder que represente estos intereses ante el conjunto de la sociedad, estos sectores no van a tener capacidad de representación y de negociación, siempre estarán "otros" hablando por ellos. La forma que asuma esa organización y esa representación la dará la propia realidad, lo importante es que exista, que se exprese y que cumpla ese papel.

Las decisiones de política pública en Medellín

Las decisiones importantes sobre la ciudad se toman en la alcaldía y el concejo municipal, allí se elabora y se aprueba el plan municipal de desarrollo, los planes de inversiones, los planes de ordenamiento del territorio, el presupuesto anual y otra serie de programas y proyectos que competen a la gestión pública local.

En materia económica las decisiones son tomadas en gran parte por los sectores empresariales, esto es, las grandes empresas y grupos financieros que dominan buena parte de estas actividades en la ciudad. Estos definen en dónde, cuándo, cómo y cuánto invertir; por ello temas como los del empleo dependen considerablemente de las decisiones que toma esa pequeña cúpula de grandes empresarios.

Otras decisiones importantes para la ciudad se toman en el Estado nacional y por los grupos empresariales que actúan a nivel nacional. El Presidente y sus ministros toman una serie de decisiones que afectan de una u otra manera la vida de la ciudad; hablamos, por ejemplo, de las políticas económicas y macroeconómicas; y de otra parte, de las sociales: la política educativa, las políticas para los jóvenes, para las mujeres, para la tercera edad, para los desplazados, para enfrentar la pobreza. Aunque se ha avanzado en la descentralización, muchas políticas, programas y recursos son manejados desde la nación. Otro organismo cuyas decisiones tienen mucho impacto es el Banco de la República ya que define la política crediticia, el manejo de la inflación y la tasa de cambio, factores de gran peso en la vida económica local.

También está el ámbito internacional. En un proceso que inició hace varias décadas pero que ahora es más notable como producto del fenómeno de la globalización: los organismos internacionales de crédito, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo,

el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio entre los más significativos, influyen de manera directa y activa en las políticas económicas, comerciales y sociales de nuestros países y nuestras ciudades. Por supuesto, la presencia y la influencia de los Estados Unidos es definitiva en muchos de los campos de la actividad pública nacional y local. El sólo asunto del manejo de las tasas de interés por parte del Tesoro de los Estados Unidos, por poner un ejemplo, tiene una gran incidencia en la llegada o salida de dólares de nuestro país. Así mismo, pesan mucho las determinaciones de las multinacionales y los grupos financieros internacionales, en tanto decidan vincularse o retirarse del país o de la ciudad.

¿Cómo participó la sociedad?

Los planes de desarrollo y los presupuestos

Un asunto vital en la gestión de los alcaldes y demás autoridades gubernamentales es la aprobación del Plan de Desarrollo y sus respectivos planes de inversiones y presupuestos.

La Constitución Política de 1991 estableció que:

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo (...) Estos planes estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo. En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley (Presidencia de la República, 1991:132-133).

Posteriormente el Congreso expidió la Ley 152 o ley del plan, que se encargó de limitar y recortar todo lo que pudo, las posibilidades de la participación ciudadana y las funciones y el rol de los Consejos de Planeación en el nivel territorial. Teniendo en cuenta estas limitaciones de la ley, podemos decir, que la experiencia de la participación ciudadana en Medellín en este tema es buena. Después de expedida la Ley 152, un grupo de ONG y de Consejos de Planeación constituyeron una red para promover la planeación participativa y empezaron a elaborar proyectos de acuerdos municipales para crear los Sistemas de Planeación local, de carácter participativo. Estas propuestas se presentaron en ciudades como Bogotá, Medellín y Cali,

donde la Red de Planeación tenía buena presencia en los respectivos Consejos Territoriales y donde había otros aliados de esta causa.

En las tres ciudades los Concejos consideraron propuestas en este sentido, pero donde más se logró avanzar fue en Medellín. Como lo anota Clara Restrepo, presidenta del Consejo de Planeación por un período, e integrante del mismo hasta al año 2000:

El acuerdo 043 de 1996 que crea el Sistema Local de Planeación, fue el resultado de una propuesta elaborada desde las ONG y fue compartida con otras que presentaron algunos concejales. Este proceso duró cerca de un año de construcción, con múltiples debates que no fueron ni única, ni principalmente, del Concejo. En ellos participaron las JAL, los líderes sociales, las universidades, los gremios, las ONG (Restrepo, 2003:104).

Según Restrepo, el acuerdo 043 de 1996 tiene una serie de avances con relación a la Ley 152, como también debilidades —por recortes en el Concejo— producto de las debilidades de la ley aprobada por el Congreso y la falta de contundencia de la Constitución Política en este terreno. Dentro de esos avances cabe mencionar el intento de conformar realmente un sistema de planeación, con sus respectivos subsistemas; se entiende la planeación como un proceso continuo; se incorpora una visión más estratégica de los planes de desarrollo; se busca relacionar el plan de desarrollo con otros planes y ejercicios de planeación de la ciudad; se trata de democratizar la información y la comunicación sobre los planes; amplía el Consejo Territorial (29 miembros); da participación a las JAL como instancias de planeación (con 7 miembros); incluye la planeación zonal y la relaciona con el plan de desarrollo; establece mecanismos de seguimiento y evaluación; busca hacer más transparente la definición de los presupuestos y planes de inversión. En fin, hay avances significativos frente a la Ley 152 que darían material suficiente para cambiarla y crear en Colombia un verdadero sistema de planeación participativo.

También hay que decir que persisten algunas debilidades propias del Acuerdo 043 y sobre todo de la Ley 152. Hay problemas serios en términos del tiempo de que disponen los Consejos Territoriales de Planeación para enfrentar dos tareas de gran envergadura. De un lado, promover el más amplio debate sobre la propuesta de plan de

desarrollo entregada por el alcalde y, de otro, producir un documento que recoja ese debate público y los propios análisis de los integrantes del Consejo de Planeación; hacer eso en un mes y hacerlo bien, es casi imposible, máxime cuando los Consejos no disponen de los recursos ni de la infraestructura necesaria para estas tareas.

Pero tal vez la deficiencia mayor de todo este tema y que cuestiona profundamente el verdadero espíritu democrático de la Constitución y de la ley, es el carácter poco vinculante, para decir lo menos, de los aportes que hace la sociedad en ese ejercicio de analizar las propuestas de los gobernantes y adelantar un amplio debate público.

La experiencia del Consejo Nacional de Planeación y de la mayoría de los consejos territoriales, incluido el de Medellín, es que los gobernantes poca atención prestan y poco tienen en cuenta de verdad los aportes y las propuestas de la sociedad. La norma no crea ni tan siquiera la obligación, a los gobernantes, de responder por escrito y explicar por qué no aceptan las iniciativas de los consejos y de la ciudadanía. En última instancia esto no sirve de nada en términos de definición de las políticas de ese gobernante; sólo si el alcalde, gobernador o el Presidente de la República, quiere tener en cuenta algún punto o recomendación, lo hace. De lo contrario, como acontece con la mayoría de ellos, ni siquiera envían una respuesta escrita y rigurosamente analizada sobre el concepto recibido.

Esto es un buen ejercicio de deliberación pública, cuando el Consejo de Planeación existe, lo quiere y lo puede hacer; es también una buena oportunidad para que sectores sociales y líderes de la ciudad conozcan las bases del plan y para que expongan sus apreciaciones y presenten sus demandas y sus puntos de vista; pero en última instancia son el alcalde y los concejales de la ciudad los que tienen todo el poder para aprobar lo que quieran aprobar. A la sociedad le quedan los recursos del seguimiento, de la evaluación y el control. Estos recursos son bien aprovechados en el caso de Medellín a través de la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo.

La discusión es entonces si se puede ir más allá de donde fueron la Constitución y la ley. En una perspectiva que combine lo mejor de la democracia participativa-radical y de la democracia representativa se pueden construir mecanismos, procedimientos y procesos que

garanticen una mayor influencia de la ciudadanía y de sus organizaciones en la definición de esta y de otras políticas públicas.

Para seguir con el ejemplo del Plan de Desarrollo y del Consejo de Planeación, es posible establecer un período dentro del sistema de planeación en el que las tres partes básicas del proceso —la alcaldía, el Concejo Municipal y el Consejo de Planeación—, tengan oportunidad en pie de igualdad de dar un debate sobre la visión y las propuestas de cada uno, previa presentación de la propuesta por parte de la alcaldía y previo proceso de consulta con la ciudadanía, cuando ya cada una de estas autoridades e instancias tengan su punto de vista definido sobre el proyecto de plan. Este sería un debate muy calificado y muy productivo, quedaría claro qué se comparte de la propuesta de la alcaldía y cuáles son los grandes desacuerdos, si los hay.

El Concejo aprobaría el plan en sus sesiones, o el alcalde lo expediría por decreto en caso de que el Concejo no lo apruebe. En el proceso de seguimiento, control y evaluación, se prestaría especial atención a los temas en los que se registraron los mayores desacuerdos, de esta manera se podrán hacer los ajustes o modificaciones que se consideren necesarios. Esto le permitiría gobernar a las autoridades elegidas, pero al mismo tiempo le demostraría a la ciudadanía y a las organizaciones del Consejo de Planeación que sus esfuerzos, sus debates, sus opiniones y propuestas sí tienen algún sentido.

Hay otro punto igualmente importante en relación a los planes de desarrollo, y es el que tiene que ver con la elaboración, discusión y aprobación de los presupuestos y los planes de inversión. En este campo la democracia y la participación son mucho más limitadas. Por ejemplo, cuando el Consejo Nacional de Planeación discute las bases del Plan Nacional de Desarrollo no tiene ningún acceso al proyecto de presupuesto; se limita a estudiar y a promover el debate sobre las bases, que son un texto general, con diagnósticos, políticas, estrategias y algunos programas. Algo similar ocurre con los Consejos de Planeación Territorial, estos nunca tienen acceso al debate de aprobación de los presupuestos de los municipios. Esta es una gran falencia de este sistema, pues al fin y al cabo, es en el presupuesto donde se plasman los proyectos, donde se determinan las prioridades y se define qué se hace y qué no.

Las funciones de control sobre el presupuesto son dejadas al Congreso de la República en el caso del país y a los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales en el caso de las regiones. Aquí la democracia participativa desaparece. Se considera que es un asunto de técnicos y expertos de las oficinas de planeación y de los representantes del pueblo elegidos por voto popular.

Por fortuna para las posturas realmente democráticas, ya hay experiencias significativas y exitosas de elaboración y aprobación democrática de los presupuestos municipales. Porto Alegre y otras ciudades del Brasil, algunas de la India y de Francia y recientemente en Colombia en el departamento de Nariño, con importantes experiencias de presupuestos participativos, están mostrando que sí se puede y que esto fortalece de manera considerable la democracia local²¹.

En el tema del plan de desarrollo hay algunos avances en los derechos de participación en Medellín, gracias a la iniciativa y al esfuerzo de sectores de la sociedad civil y del apoyo de algunas fuerzas políticas del Concejo de la ciudad. Pero este no es un proceso ganado y consolidado y, además, es muy precario a la hora de aprobar los presupuestos de la ciudad.

En donde sí se puede hablar de alguna consolidación es en el proceso de Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo. Una vez más un grupo de instituciones, gremios y organizaciones de la sociedad civil (24 en total) acordaron construir este espacio con el propósito de hacer seguimiento y evaluación a las distintas metas y programas del Plan de Desarrollo de la ciudad y, en lo posible, formular recomendaciones a los administradores. Esta Veeduría se conformó en 1996 y ha logrado evaluar tres Planes de Desarrollo: 1995-1997; 1998-2000 y 2001-2003. Este espacio logra una gran capacidad técnica y tiene una gran legitimidad por la seriedad de sus estudios y por las amplias convocatorias ciudadanas que ha generado. Sin lugar a dudas este es un importante patrimonio de la democracia en la ciudad.

21. Hoy existe en Medellín una primera convocatoria y un ejercicio inicial de la actual administración para que una parte del presupuesto de la ciudad sea definido de manera participativa. Este es un buen comienzo.

*Opciones de futuro para la ciudad y planes estratégicos
Los Seminarios Alternativas de Futuro
para Medellín y el Área Metropolitana*

El presidente César Gaviria creó desde el inicio de su mandato la Consejería Presidencial para Medellín y el Área Metropolitana. Dentro de sus funciones estaba la coordinación de las diferentes entidades nacionales que intervenían en la ciudad y la armonización entre éstas y las del orden local. La primera persona en ocupar ese cargo fue María Emma Mejía.

Comenzando la década de los noventa del siglo XX la ciudad atravesaba por una de sus crisis más agudas, en particular, la violencia generada por el narcotráfico y las bandas a su servicio, por los grupos insurgentes y sus milicias urbanas y por los grupos paramilitares que amenazaban con desestabilizarla por completo. Amplios sectores de la opinión pública local, así como sectores de la clase política y empresarial pedían la intervención del gobierno nacional y algunos la declaratoria del estado de emergencia social. La creación de esta consejería especial era una respuesta del gobierno nacional.

Lo que nos interesa analizar aquí es la convocatoria que hizo la Consejería para pensar alternativas de futuro para la ciudad y el papel de la sociedad en este proceso. Una característica de la primera consejera presidencial es que tomó alguna distancia de la clase política tradicional y se dedicó a convocar a otros sectores. A través de 10 Foros Comunales realizados en un semestre en Medellín y en otros municipios del Área Metropolitana, realizó una amplia convocatoria a grupos comunitarios y actores sociales de los barrios, comunas y zonas. En total 937 personas de 433 organizaciones, de 221 barrios de 16 comunas y de otros municipios participaron activa y entusiastamente. Al lado de estos Foros Comunales, la Consejería diseñó y realizó cinco *Seminarios de Alternativas de Futuro* (entre septiembre de 1991 y noviembre de 1995). Más de 5.000 personas de 120 organizaciones participaron directamente en ellos y conformaron nueve mesas de trabajo que se mantuvieron por varios años en la ciudad (Fernández, 2000:27).

Desde el segundo Seminario (agosto de 1992) surgió la propuesta de trabajar por la construcción de un Pacto Social, que con el aporte de todos los sectores de la sociedad trazara un rumbo estratégico que ayudara a encontrarle salidas a la crisis. Amplios sectores de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otras iglesias, la academia, las ONG y algunos gremios acompañaron esta propuesta y trabajaron un tiempo por ella.

Sin embargo, sectores de la clase política tradicional y del gobierno local vieron a esta convocatoria y a la propuesta del Pacto Social como una amenaza a su tradicional control de los asuntos públicos. Por ello decidieron hacerle el vacío o, en otros momentos, oponerse claramente.

La actitud de la clase empresarial fue ambigua por decir lo menos, algunos empresarios estuvieron presentes en algunos de estos seminarios pero lamentablemente no se comprometieron con nada serio y no vieron con buenos ojos el discurso democrático que sustentaba la propuesta del pacto y el trabajo de la mayoría de las mesas.

Se puede afirmar que fue un buen escenario para la deliberación pública; para hablar de política en el buen sentido de la palabra (la perspectiva de la ciudad); para visibilizar y dar la palabra a cientos de líderes y grupos comunitarios que nunca habían tenido la oportunidad de estar ante personajes tan importantes y hablar en público (perder el miedo de hablar en público, como decía Adam Smith). De otra parte, permitió presentar, recoger y formular un sinnúmero de propuestas en temas clave para la ciudad (educación, empleo, seguridad, convivencia y paz, espacio público, medio ambiente). Pero lamentablemente fue otra oportunidad perdida en términos de acuerdos sociales con los dueños del poder en procura de construir un proyecto de ciudad y de región, con el cual buscar la superación a la crisis diagnosticada.

El Plan Estratégico para Medellín

Durante la década de los noventa se trabajó en varios países del mundo por pensar las ciudades y las regiones con una mirada de largo plazo. Planes estratégicos fueron formulados y aprobados

en Barcelona, Río de Janeiro, Santiago, Lisboa y Bogotá. El propio proceso de globalización y la certeza de que las ciudades como tal se pueden integrar a las dinámicas de la economía global, de un lado, y del otro, algunas de las conclusiones y recomendaciones de los *Seminarios de Alternativas de Futuro*, así como algunos antecedentes de planeación estratégica en el departamento, a más de la preocupación por la persistencia de la crisis en la ciudad, llevaron al gobierno municipal, a sectores del empresariado y de la sociedad civil a iniciar trabajos en procura de diseñar y aprobar un Plan Estratégico para la ciudad.

El alcalde Sergio Naranjo creó la Consejería Económica para Medellín y estableció como una de sus tareas el diseño de un Plan Estratégico. El 12 de diciembre de 1995 se produjo la convocatoria pública a participar de los trabajos del Plan. La idea central era definir el *Futuro concertado de la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana a 15 años*. Cinco temas fueron considerados clave para la agenda de este plan:

- Ciudad educadora: desarrollo apoyado en la calificación del talento humano existente.
- Medellín y el Área Metropolitana como epicentro de políticas sociales y culturales en América Latina.
- Ciudad metropolitana, descentralizada y centro internacional de convivencia.
- Medellín y el Área Metropolitana como centro logístico y de servicios avanzados en la región andina.
- Ciudad metropolitana acogedora, integrada y con alta calidad ambiental.

En este proceso estuvo presente y tuvo el liderazgo la alcaldía con su Consejería Económica; también estuvieron los gremios, las mesas de trabajo existentes en la ciudad, las universidades, las organizaciones cívicas, sociales y las ONG. Se constituyó un Consejo Rector con 40 instituciones, una Junta Técnica, mesas de trabajo y se contó con la asesoría de expertos internacionales. Se realizaron 12 foros de concertación en los que estuvieron cerca de 3.000 personas, foros y talleres con expertos y se realizó una consulta ciudadana con 500 protagonistas urbanos sobre temas clave (Fernández, 2000:34).

Este proceso, que terminó con la aprobación de un texto de plan entregado a la opinión pública el 28 de agosto de 1997 por el nuevo alcalde, Juan Gómez Martínez, tuvo elementos muy positivos que bien vale la pena reseñar rápidamente: El plan recuperó la importancia de la planeación estratégica (15 años), en una época en la que muchos técnicos y algunos políticos creen que no tiene sentido planificar a largo plazo pues el mercado se encarga de ir definiendo los rumbos. Igualmente en la elaboración del plan se tuvieron en cuenta y se recuperaron elementos importantes de iniciativas anteriores con lo que se ganó tiempo y, sobre todo, se dio una buena señal a la ciudad en términos de no perder acumulados y enseñanzas de procesos anteriores.

El plan convocó a sectores importantes de la ciudad y del Área Metropolitana; se conforma un Consejo Rector más o menos representativo de los distintos sectores sociales e instituciones de la ciudad. Se cuenta con la asesoría de especialistas y expertos nacionales y extranjeros, lo que le da calidad técnica al trabajo. Se escucha a las organizaciones sociales y comunitarias. Como lo afirma Fernández "Esta es la primera vez en la historia de la ciudad en donde el resultado es fruto de la interacción de sectores que no pertenecen exclusivamente a las élites locales" (Fernández, 2000:35).

Estas y otras circunstancias permiten afirmar que estaba dada una serie de condiciones muy favorables para que las cosas funcionaran bien. ¿Qué pasó? ¿Por qué no cumplió con las expectativas de la mayoría de personas e instituciones que hicieron parte de este proceso? Podríamos señalar varias explicaciones; veamos sólo algunas que coinciden con las de otros procesos.

En la cultura política antioqueña no hay tradición de concertación. Se puede discutir, "botar corriente" como dice la gente, pero concertar en términos de aceptar compromisos y cumplirlos, de ceder poder económico y político, no es habitual en los sectores dominantes de la ciudad. Como lo anota Saúl Pineda, Secretario Técnico de este plan:

En Medellín funciona mejor el teléfono, que la concertación colectiva, son mucho más efectivas las agendas personales de los gremios, de tal industria, de tal directivo, de tal político con el alcalde

o el Concejo de la ciudad, que las grandes agendas públicas, que los grandes proyectos compartidos por diversos sectores (Pineda, citado por Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003:89).

Es cierto que en los procesos de concertación se debe tratar de que todos ganen, pero estos no pueden ser simplemente unos juegos de suma cero. En procesos serios de concertación en una ciudad como Medellín, alguien tiene que ceder algo para mejorar las condiciones de otros, y lo que se vio en este proceso y lo que es tradicional en la ciudad es que las élites empresariales y políticas no están dispuestas a ceder, de verdad, parte de ese poder y de sus privilegios.

Una evidencia de este comportamiento y de estos resultados es que los pocos proyectos del Plan Estratégico que han tenido algún desarrollo son los que responden a las necesidades e intereses del sector empresarial. Los avances se perciben en la línea 4, en la que busca que *Medellín se convierta en el 2015 en uno de los mayores centros logísticos y de servicios de la región andina*. También se mueve el segundo gran componente de esa línea 4 referido a cambiarle la imagen negativa a la ciudad en el contexto global y darle mayor proyección nacional e internacional (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003:85-86).

Algunos de los proyectos contemplados en estas líneas del crecimiento económico y de la competitividad ya estaban previstos y planeados por los sectores empresariales y han seguido su desarrollo independientemente de la marcha del resto del plan. Esto quiere decir que si el espacio y el proceso del plan ayudaban bien, si no de todas maneras los proyectos seguirían su marcha. Lo grave de esto es que el plan buscaba construir un proyecto de conjunto para sacar la ciudad de la crisis y, por ello, no está bien que el resto del plan hubiera quedado sin ejecución; al fin y al cabo se suponía que los proyectos estaban relacionados y se complementaban y enriquecían. Lo que se demuestra es que no se ha entendido que la competitividad de la ciudad, el crecimiento económico sostenible y sostenido y el cambio en la imagen de la ciudad no se pueden alcanzar si no mejora el panorama social, si no baja la intensidad del conflicto, si no se cuenta con una sociedad más educada, más informada, más

capacitada y comprometida con los asuntos públicos. Este énfasis sólo en algunos proyectos económicos, además de ser una postura ética y moral cuestionable, es miope aún en los mismos términos económicos, pues es evidente, como lo han demostrado los autores del llamado "capital social", que entre más capital tenga una sociedad en ese campo, mayores serán sus posibilidades de crecer y de desarrollarse en términos económicos.

Otra falencia de este y otros procesos la podemos ubicar en la no presencia y, por lo mismo, en la ausencia de compromiso de algunos sectores sociales o políticos clave de la ciudad. En este caso fue notoria y grave la ausencia de la clase política, del movimiento sindical y de muchos actores de los otros municipios del Área Metropolitana.

Otro factor particularmente grave en nuestra opinión, es que estos procesos de deliberación y de búsqueda de acuerdos siguen evitando considerar temas críticos de la agenda de la ciudad y de la región. Es necesario destacar dos de esos temas que son vitales si se quiere empezar a superar la crisis. Uno es la reforma de las instituciones y del Estado local. Ya no basta con los discursos de la eficiencia y la eficacia en la gestión pública; esto hay que seguirlo mejorando pero hay otras transformaciones políticas necesarias para poder contar con un Estado realmente democrático. Habría que dar un debate a fondo sobre el tipo de Estado que se quiere y se necesita; especificar qué relaciones debe establecer y mantener con la sociedad y con el mercado; ¿cómo recobrar la legitimidad y la gobernabilidad democráticas? ¿Cómo elevar los niveles de cultura política y de organización social y política de la población? ¿Cómo comprometer a toda la sociedad en la construcción de lo público democrático?, en fin, había y hay muchas cosas que discutir y transformar en ese plano; desafortunadamente estos temas no estuvieron en la agenda del plan.

El otro tema tiene que ver con la desigualdad económica y social. Se habla de la pobreza, del desempleo, de la informalidad creciente, pero de las profundas diferencias entre los estratos de la población no se quiere hablar, como tampoco de la alta concentración de la propiedad y del ingreso; ello exigiría una profunda agenda

redistributiva, de la cual no quieren saber las élites de la ciudad y la región.

Otro asunto que no se resolvió bien y que terminó por apartar a muchos sectores y personas de la dinámica del plan, tiene que ver con el papel de la administración municipal. Es claro que para que estos ejercicios de deliberación y de concertación funcionen tiene que estar la alcaldía y otras instancias del Estado, y además jugar un rol importante. Pero esta presencia no debe significar que el plan es del alcalde; si éste se "apodera" del plan y no le deja juego a los otros actores de la vida local se corre el riesgo de que la gente se sienta excluida, utilizada y termine marginándose. Hay que entender que un plan estratégico es un asunto público, y en tal sentido es y debe ser de toda la sociedad, así requiera de liderazgos y de compromisos del Estado. Este aspecto no se supo manejar bien y al final la gente asumió que el plan era del alcalde Juan Gómez Martínez y dejó en manos de él toda la dinámica del proceso, ese fue el comienzo del fin.

En resumen fue otra buena oportunidad para pensar la ciudad y la región a mediano plazo; permitió el encuentro de muchas instituciones y personas de la ciudad; propició el debate entre ellas; formuló algunas propuestas interesantes, pero lamentablemente no cumplió su cometido principal: trazar conjuntamente una ruta que guiara el accionar colectivo de esta sociedad y lograr el compromiso real de todos con esos acuerdos.

La planeación zonal

Desde principios de la década de los 90, y como una acción de corte más alternativo, surgen y se desarrollan los planes locales y zonales; según Naranjo, Hurtado y Peralta (2003:21) en Medellín hay por lo menos doce experiencias de planeación local en este período. Queremos hacer una rápida alusión a los planes zonales por la dinámica que alcanzaron, por el amplio radio de acción que tienen y por estar articulados al sistema local de planeación (Acuerdo 043).

Una primera característica de los planes zonales en Medellín es que tienen una perspectiva de mediano plazo que supera los tres años de los planes de desarrollo de los alcaldes. Esa es sin lugar a

dudas una ventaja para diseñar e implementar proyectos y programas sobre temas que se consideren estratégicos.

Una segunda característica es que siendo iniciativas básicamente de la sociedad civil local, han tenido el apoyo y la participación de entes gubernamentales locales o nacionales. Para el caso del plan zonal de la nororiental, el proyecto fue producto del trabajo de más de 120 organizaciones comunitarias, un grupo importante de ONG, la Consejería Presidencial para Medellín y otras entidades oficiales. Todo el proceso adelantado entre 1992 y 1994 se recogió en un *Documento Plan* que fue presentado públicamente el 1 de febrero de 1994 en el barrio Villa Guadalupe (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003:27).

En el plan zonal de la noroccidental la iniciativa estuvo en manos del Centro de Integración Comunitaria de las comunas 5 y 6, que agrupaba 34 organizaciones comunitarias, el Centro de Estudios del Hábitat Popular —Cehap—, la Consejería Presidencial para Antioquia, el Núcleo de Vida Ciudadana y la Corporación Cultural Habitares del barrio La Esperanza. En 1996, con la iniciativa de las organizaciones e instituciones comprometidas, se presentó el plan de desarrollo participativo de la zona noroccidental (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003:27).

En el caso del plan zonal de la centroriental, el proceso surge como iniciativa de los inspectores del Cerca y desde el Comité Comunitario de Desarrollo Integral, escenario en donde ya se hacían ejercicios de diagnóstico no sistematizados. Al integrarse la Corporación Región se consolida la propuesta de planeación participativa del desarrollo para las comunas 8, 9 y 10 de la zona. El plan fue construido por más de cien organizaciones sociales, gubernamentales y no gubernamentales entre 1996 y 1999 (Jaramillo, 2003:417). El objetivo de este plan da cuenta de los propósitos de estos procesos. Se trata de construir una propuesta de desarrollo de carácter estratégico para la zona, de acuerdo con los lineamientos del Acuerdo 043 de 1996, de manera que se articule todo el plan o algunos de sus proyectos estratégicos, al plan de desarrollo de la ciudad.

Ciertamente la perspectiva de planeación participativa del desarrollo local y zonal es de gran importancia. De un lado, estamos hablando de por lo menos un 60% de la población de la ciudad, que

vive, crea, produce, goza y sufre en estas tres zonas; de otra parte, son procesos más accesibles al ciudadano común y corriente, por eso mismo tienen mayor probabilidad y posibilidad de recoger los sueños, las realizaciones y las preocupaciones de estos habitantes y de sus organizaciones; son también una oportunidad de conocer y fortalecer los grupos comunitarios y el sinnúmero de formas de organización, así como de establecer acuerdos sociales y concertaciones entre esos mismos actores de la vida local y zonal.

Pero estos procesos revisten una enorme fragilidad. Como lo dice Alonso Jaramillo, "el proceso de planeación participativa ha pasado por ciclos de crecimiento, auge y declive, esto último porque el nuevo alcalde de la ciudad (Luis Pérez) desconoce el proceso y acaba prácticamente, como parte de su programa de modernización, con el programa de los Cerca" (Jaramillo, 2003:418).

Es importante destacar el balance final que se hace en la investigación de Fabio Velásquez y Esperanza González:

Los procesos de planeación participativa en la ciudad de Medellín, de acuerdo con los casos analizados y en general en su relación con otros procesos que se adelantan en la ciudad y en el Área Metropolitana (doce en total), presentan una serie de factores críticos que les impulsan o les retraen en su capacidad para transformar estructuras políticas y encontrar formas de hacer la gestión social. Las experiencias confirman una imagen de Estado que se deslegitima ante sus ciudadanos, que presenta ambivalencia en su voluntad política para la aplicación de la norma y que está rodeado de una clase política no dispuesta a perder sus privilegios y beneficios (Velásquez y González, 2003:420).

Igualmente son pertinentes las preguntas finales que se hacen Naranjo, Hurtado y Peralta, después de evaluar esta experiencia de planeación zonal:

¿La gobernabilidad urbana democrática debe seguir siendo la apuesta en la zona centroriental? ¿Se está avanzando en la democratización de la gestión pública? Parece muy importante la formación de liderazgo democrático como proyecto del plan zonal ¿pero el horizonte seguirá siendo la gobernabilidad urbana? ¿No será más conveniente repensar la construcción de una gestión pública local que se entienda en relación con pero diferente al gobierno municipal?

¿El fortalecimiento de la civilidad y de la autonomía política quizás sean los nuevos propósitos en el camino de la ciudadanización de la política? (Naranjo, Hurtado y Peralta, 2003:179).

En los otros espacios de toma de decisiones, la democracia está aún más ausente. En el caso del sector empresarial, los núcleos familiares o, en el mejor de los casos, las juntas directivas de las empresas que representan a los principales accionistas son quienes toman las decisiones de sus respectivas empresas o grupos financieros, allí nadie más tiene acceso, así muchas de esas decisiones vayan a tener, como lo tienen, gran impacto sobre la vida económica y social de miles de personas (empleo-salarios) y sobre el medio ambiente.

Tampoco se da la democracia que reclamaban Sartori, Bobbio y Santos al interior de las fábricas, el mecanismo de las convenciones colectivas, que antes permitía algún contacto entre trabajadores y directivos de las empresas y alguna discusión sobre la marcha de las mismas, cada vez pierde más peso y las organizaciones sindicales, encargadas de sentarse al otro lado de la mesa, ya no existen en muchas de las compañías antioqueñas o han perdido buena parte de su poder. En esas condiciones es prácticamente imposible pensar que exista algún nivel de democracia en estos espacios.

Otro tanto podríamos decir de las decisiones de las empresas multinacionales que actúan en Medellín o de los organismos internacionales que toman decisiones sobre nuestros países y nuestras ciudades²². En algunos de estos organismos hay alguna representación del país, pero conocemos el bajo perfil de nuestros representantes y el poder de las grandes potencias —en especial de los Estados Unidos— en los mismos. Las condiciones en que la ciudad se endeuda las define en un alto grado el organismo que presta el dinero; la única alternativa de nuestros gobiernos y nuestras ciudades es la de pagar cumplidamente.

En el plano nacional muchas de las decisiones en materia macroeconómica son tomadas por el supremo poder del Banco de la

22. Una de las reivindicaciones importantes del gran movimiento global ciudadano agrupado en el Foro Social Mundial es la profunda reforma y la democratización de muchos de estos organismos y poderes mundiales.

República, allí escasamente el gobierno nacional tiene un puesto (el Ministro de Hacienda), nadie más tiene acceso a este organismo. Puede cometer errores de programación con gran impacto sobre toda la sociedad pero nadie tiene derecho a decir nada. Las otras decisiones las toma el propio Presidente de la República, el Consejo de Ministros, cada uno de los ministros o directores de institutos descentralizados y el Congreso de la República, que sólo rinde cuentas cada cuatro años cuando hay elecciones, si a eso se le puede llamar rendición de cuentas.

Para terminar este recorrido es pertinente analizar el comportamiento del principal mecanismo de la democracia representativa: el voto.

La democracia representativa: la participación electoral

Para este análisis es necesario detenerse un poco en los principales protagonistas de esta actividad político-electoral: los partidos y movimientos políticos, y ver qué ha pasado con las elecciones para alcalde y para concejo.

Hay un hecho protuberante en Medellín, hablando de la década del noventa: El dominio de los dos partidos tradicionales, el liberal y el conservador. Se habla mucho de la crisis de los partidos y de la pérdida de respaldo ciudadano por un lado y, por el otro de las nuevas búsquedas en el accionar político, en el discurso y en las prácticas electorales; sin embargo parece que en Medellín el tiempo se hubiera detenido. Habrá que buscar muchas explicaciones a esta realidad, pero lo cierto es que en la década se mantiene la hegemonía bipartidista.

En el caso de la alcaldía, si tomamos el período 1988-2000, el Partido Conservador logró poner el alcalde en cuatro ocasiones en tanto que el Partido Liberal obtuvo la alcaldía en los otros dos períodos. Sólo en el año 2000 se registró una importante votación por un candidato independiente, Sergio Fajardo, pero fueron los dos candidatos tradicionales los que se disputaron la alcaldía triunfando por un pequeño margen el liberal Luis Pérez. Esta situación contrasta con la de ciudades como Bogotá, Barranquilla, Cali y Bucaramanga,

donde de tiempo atrás vienen triunfando, o disputando estos cargos, candidatos cívicos, independientes, de izquierda²³.

De acuerdo al estudio de Arenas y Escobar (2000:96), algo similar ocurrió en el Concejo de la ciudad. En 1988 el liberalismo con el 50% de los votos alcanzó a ocupar el 45% de las curules, mientras que el conservatismo, que obtuvo el respaldo del 46% de los electores alcanzó el 50% de las bancas de la corporación. Al cerrar la década, estos partidos, con el 80% de los votos, sólo perdieron una curul en el Concejo. Los otros movimientos o partidos por fuera de los tradicionales tienen algún incremento en el número de votos (en el año 2000 representaron el 20% de los votos), pero en lugar de aumentar el número de curules las han ido perdiendo. El mejor momento lo vivieron en las elecciones de 1994, cuando con 31.254 votos lograron cinco curules (Arenas y Escobar, 2000:98). En contraste, en el 2000, con más de 70.000 votos, sólo logran un concejal. Como lo explican Arenas y Escobar, se registra una gran dispersión de listas y una ausencia total de acuerdos entre estos denominados "otros", lo que impide lograr mejores resultados y le facilita la labor al bipartidismo.

Es importante relacionar estos resultados y comportamientos electorales con los temas sociales (pobreza, exclusión) y con las expresiones de participación y organización social y política y tratar de determinar quiénes votan, en qué zonas y por quiénes; qué cambios se producen en el electorado; cuál es el comportamiento y la actividad político-electoral de grupos y movimientos sociales.

Medellín es una ciudad con niveles tradicionales de alta abstención para las distintas convocatorias electorales. En el estudio de Arenas y Escobar se demuestra que en las elecciones de alcalde para el período 1990-1992, la abstención llegó al 59%, y para el período 1993-1995 Luis Alfredo Ramos ganó, pero tuvo que enfrentar una abstención del 70%.

El panorama para la elección de las Juntas Administradoras Locales es aún más desalentador; siendo un espacio más cercano al

23. En las últimas elecciones, octubre de 2003, se produjo un cambio significativo y Sergio Fajardo, un candidato independiente, a nombre del movimiento cívico: *Compromiso Ciudadano*, logró derrotar al candidato tradicional.

habitante del barrio o de la comuna, allí los niveles de abstención se mantienen entre el 70 y 80%. Después de 1997 las elecciones muestran algún incremento en lo que Arenas y Escobar llaman la "abstención activa", esto es en el voto en blanco. Como ellos señalan hay un estímulo a votar por los beneficios que entraña depositar ese voto y porque ha aumentado el censo electoral. En el período entre 1992 y 2000 la votación total por el concejo se incrementó en un 104%. De 143.383 personas que votaron en 1992, se pasó a 293.088 en el 2000. Sin embargo, la abstención se mantiene por encima del 50%.

En este ambiente abstencionista llama la atención el número de votos por la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente; 221.861 personas estuvieron a favor y 8.764 en contra. A la hora de votar por las listas para elegir los constituyentes 153.364 personas votaron por las distintas listas. La mayor votación la obtuvo Juan Gómez Martínez con 46.969 votos, pero el candidato de la Alianza Democrática M-19, Antonio Navarro, logró un resultado significativo con 20.184 votos.

En la tabla siguiente podemos ver los resultados de las elecciones para Concejo en toda la década. En todas las zonas de la ciudad, con la excepción de la suroriental, los partidos tradicionales mantuvieron las mayorías en toda la década. En la zona nororiental, en 1992, de cada 100 votos, 72 eran por el partido liberal y conservador; para el 2000 el número llega a 77 votos. Hay una clara hegemonía del clientelismo liberal-conservador. Incluso se nota que en el 2000 aumenta la votación de estos partidos al comparar los resultados con los de 1997; los conservadores crecen en un 176% y los liberales en un 108%. En contraste, los denominados "otros" bajan de 10.481 votos en 1997 a 9.931 en el 2000.

En la zona noroccidental se da el mismo fenómeno pero incrementado en el año 2000. En 1992 el bipartidismo tenía 76 de cada 100 votos, para el 2000 subió a 83. También en este año se registra un incremento de los votos de estos partidos, un 202% de los conservadores y un 87% de los liberales. Los "otros" bajan de 10.102 a 8.788 en el mismo año. En la centroriental el dominio bipartidista no es tan abrumador, pero igual se da; tienen el 62% de los votos y crecie-

ron en el 2000. Lo nuevo aquí es que la listas de los "otros" también lograron algún crecimiento (Arenas y Escobar, 2000).

Tabla 1. Distribución por zonas de la votación para el Concejo de Medellín

Zona	Adscripción	1992		1994		1997		2000	
		Votación	%	Votación	%	Votación	%	Votación	%
Nororiental	Liberal	10.309	39,5	9.268	35,8	14.662	35,7	21.527	34,6
	Conservador	6.494	24,9	7.796	30,1	11.857	28,9	17.980	28,9
	Otros	5.747	22,0	5.594	21,6	10.481	25,5	9.931	16,0
	Subtotal	22.550	86,3	22.658	87,6	37.000	90,1	49.430	79,4
Noroccidental	Liberal	9.025	36,7	8.646	33,5	14.443	34,6	16.951	29,1
	Conservador	7.316	29,8	8.598	33,3	13.047	31,2	22.149	38,0
	Otros	5.014	20,4	5.362	20,8	10.012	24,0	8.788	15,1
	Subtotal	21.355	86,9	22.606	87,5	37.502	89,8	47.888	82,2
Centroriental	Liberal	11.778	36,9	12.383	34,5	18.083	34,4	20.701	30,7
	Conservador	10.018	31,4	12.591	35,0	16.470	31,4	21.019	31,2
	Otros	6.581	20,6	6.748	18,8	11.809	22,5	13.598	20,2
	Subtotal	28.377	88,9	31.722	88,3	46.362	88,3	55.318	82,1
Centroccidental	Liberal	12.841	33,4	10.816	29,4	14.975	29,9	16.454	27,8
	Conservador	14.596	38,0	15.047	41,0	16.833	33,6	19.774	33,4
	Otros	6.787	17,7	6.301	17,2	12.152	24,3	12.683	21,4
	Subtotal	34.224	89,1	32.164	87,6	43.960	87,8	48.911	82,6
Suroriental	Liberal	3.454	30,4	2.494	20,6	2.980	15,8	3.698	19,6
	Conservador	5.659	49,9	6.734	55,7	5.985	31,7	5.871	31,1
	Otros	951	8,4	1.019	8,4	8.063	42,7	6.881	36,4
	Subtotal	10.064	88,7	10.247	84,8	17.028	90,3	16.450	87,1
Suroccidental	Liberal	7.743	33,2	8.357	29,4	14.488	30,7	15.747	28,5
	Conservador	8.658	37,1	11.113	39,0	15.639	33,2	17.87	32,3
	Otros	4.472	19,2	5.479	19,2	11.184	23,7	12.225	22,1
	Subtotal	20.873	89,4	24.949	87,6	41.311	87,6	45.849	82,9
Corregimientos	Liberal	3.534	51,9	2.142	34,7	8.186	32,4	10.035	26,3
	Conservador	1.667	24,5	2.094	33,9	9.105	36,0	11.069	29,0
	Otros	739	10,8	751	12,2	6.924	27,4	8.050	21,1
	Subtotal	5.940	87,2	4.987	80,8	24.215	95,8	29.154	76,4

Fuente: Datos evaluados con base en información proporcionada por la Registraduría del Estado Civil. Partidos políticos y elecciones en Medellín, 1988-1999. (Arenas y Escobar, 2000).

Estas cifras ponen de presente que los pobres, los informales, los excluidos, cuando votan, lo hacen por los políticos tradicionales. Por estas razones se puede decir que el clientelismo sigue vivo. La recomendación, el puesto, el cupo en la escuela o el colegio, la pavimentación de una calle, una camiseta, un almuerzo, o algún dinerito, son los factores que siguen definiendo el voto en muchas de las personas de estas zonas de la ciudad.

Esos altos niveles de pobreza, de exclusión, de precariedad, sumados al bajo nivel cultural y político, producto en buena parte de esa misma situación, son un arma muy poderosa en manos de los políticos tradicionales. A ello habría que adicionar obviamente los efectos igualmente perversos de la violencia y la inseguridad generada por todo tipo de grupos armados ilegales. Promover deliberación, organización y acción política democrática en estas condiciones es realmente muy difícil.

En los sectores de clase media-alta y alta se daba una situación bien distinta. En la zona suroriental los partidos tradicionales no pudieron aumentar su votación durante la década, lo que significa un descenso. En contraste, la votación por los "otros" se incrementó en un 623% al pasar de 951 votos en 1992 a 6.881 en el 2000 (Arenas y Escobar, 2000:90). Es evidente que hay una mayor independencia en este electorado, un cansancio con los partidos tradicionales y una búsqueda de nuevas opciones y alternativas. Allí han tenido un baluarte electoral los distintos candidatos de los movimientos sociales y políticos indígenas, pero es claro que la mayor motivación de este electorado es el rechazo a la corrupción y a la politiquería, en ese propósito pueden apoyar, como lo han hecho candidatos de izquierda democrática (Navarro), de sectores sociales (indígenas), independientes (Sergio Fajardo) o de derecha (Álvaro Uribe). La gama es bastante amplia. Pero indiscutiblemente el mayor cambio electoral se registra en esta zona suroccidental y en los corregimientos, donde las listas de los "otros" lograron un crecimiento del 989% en la década.

Vale la pena hacer un comentario sobre el agrupamiento de los "otros", pues como muestran Arenas y Escobar (2000:90) allí se registran cambios importantes. En los comienzos de los 90, los "otros"

eran fundamentalmente representantes de partidos o movimientos políticos de izquierda: la Unión Patriótica, el M-19 y el Movimiento Metapolítico, que en 1994 alcanzaron cinco curules. Para el año 2000, los que predominan son movimientos de corte local, gremial, corporativo y social: Medellín en marcha; Universitarios haciendo nación; Movimiento Acción Urbana; el movimiento indígena; el C-4 y los discapacitados.

Una característica realmente dramática de este tipo de movimientos y alternativas es su inmensa dispersión. En 1988 los movimientos alternativos inscribieron 4 listas para el Concejo, para el año 1992 subieron a 24 listas y en el 2000 llegaron a la absurda cifra de 53, cuando los liberales presentaron 46 y los conservadores 45. En estas condiciones era fácil anticipar la derrota.

Estos resultados permiten advertir que en este campo tampoco anda bien la democracia en la ciudad. El que la mayoría de la población no haya participado en la elección de su alcalde, de sus concejales y ediles; el que una buena proporción de los que votaron lo hayan hecho obligados por su pobreza, por su falta de oportunidades, por el abandono en que los ha tenido el Estado y no por las tesis y las propuestas de los candidatos; el hecho de que los partidos políticos no se hayan renovado y democratizado ni tengan relaciones más transparentes e ideológicas con la población y, el que no hayan surgido, o no se hayan podido ampliar y consolidar nuevos partidos o movimientos políticos, son todas expresiones de que la democracia representativa tampoco funcionó adecuadamente en la ciudad.

Ante este panorama tan desolador, fácilmente surge la pregunta ¿entonces qué funcionó bien en Medellín? ¿Cómo se sostuvo y se sostiene la ciudad? Ciertamente no son muchas las cosas que funcionaron bien y por eso, desde el principio, se habla de una sociedad en crisis; pero como también lo hemos reiterado insistentemente, la responsabilidad principal está en las élites que han detentado el poder y que no han puesto lo mejor de sí para buscarle salidas a esa crisis y, en particular, no han estado dispuestos a construir un nuevo acuerdo social, en el que se comprometan clara y seriamente a distribuir mejor ese poder.

Los pobres siguieron en su lucha diaria por sobrevivir, tratando de mejorar o conseguir dónde vivir; buscando que sus hijos fueran a la escuela; organizándose con sus vecinos; formando el grupo de mujeres o de jóvenes; acudiendo a las distintas convocatorias que se les hacían; presentando sus visiones y reivindicaciones particulares, aportando a lo que algunos llaman la construcción de capital social; buscando defenderse de la agresión y la amenaza de los distintos grupos armados y de la propia arbitrariedad de la fuerza pública del Estado.

Mirando de conjunto la década y los procesos de deliberación pública y de planeación del desarrollo descritos anteriormente, podríamos hablar de dos grandes períodos. Un primer período podría estar ubicado entre 1991-1996. Es un período caracterizado por grandes expectativas en términos de una real apertura democrática, de un mayor estímulo del Estado a la participación ciudadana y a la deliberación pública producto de la expedición de una nueva Constitución Política. El período se inicia con una importante convocatoria de la recién creada Consejería Presidencial a un amplio proceso de deliberación en procura de salidas a la aguda crisis que estaba viviendo la ciudad. De ese debate y de múltiples consultas surge la propuesta de buscar un nuevo Pacto Social de carácter democrático. Desafortunadamente la falta de un compromiso real de la élite empresarial y de la clase política tradicional, y el escaso compromiso del gobierno local, no permitieron concretar este acuerdo social. Posteriormente, el alcalde Sergio Naranjo lidera la convocatoria a la formulación de un Plan Estratégico; se alcanza a formular la propuesta pero diversas razones frustran este nuevo esfuerzo colectivo: la ausencia de algunos sectores sociales y políticos clave, el énfasis economicista del empresariado y la exclusiva preocupación por los proyectos que beneficiarán sus intereses, así como la apropiación que hizo de la iniciativa el alcalde Juan Gómez Martínez, restándole iniciativa y liderazgo a otros sectores sociales.

Un segundo período podría ubicarse entre 1997 y 2000. En este período no hay grandes convocatorias desde el Estado —ni nacional, ni local—. La frustración es grande frente a los pocos resultados concretos de las convocatorias y los esfuerzos del período anterior;

la iniciativa está más en sectores de la sociedad civil: las organizaciones sociales y comunitarias, el movimiento de las mujeres contra la guerra, la labor de las ONG y algunos sectores de la academia en procura de diseñar y concretar los planes zonales de desarrollo, en montar la Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo y en la movilización por la vida y la paz, que como veremos más adelante, contó con el apoyo importante de la iglesia, pero se agotó por la intolerancia de los grupos guerrilleros y por la mala conducción que el gobierno Pastrana hizo del proceso de paz.

La década 1990-2000 cerró con sensación de frustración, de escepticismo, de grandes temores y miedos de todo tipo, agudizados por la crisis económica y social (miedo a perder el empleo, el cupo escolar, a ser atracado, secuestrado, asesinado), con una votación importante por las múltiples listas de sectores políticos independientes que aspiraban al Concejo de la ciudad (pero con un solo concejal) y con una votación sorpresiva por un candidato independiente a la alcaldía.

En estas condiciones se puede concluir que la democracia en general (económica, social, política y cultural) y la participación ciudadana en particular, aunque tuvieron momentos y expresiones importantes y esperanzadoras, al final no se fortalecen en esta década en la ciudad y son menores las garantías y los estímulos de parte del Estado, tanto nacional como local, para vivir a fondo la democracia. Una vez más tendrá que ser la ciudadanía y la sociedad civil las que traten de mejorar este panorama. Su reclamo por un mayor derecho de participación sigue presente. Esto lo expresa con mucha claridad una mujer líder del movimiento Cimarrón en la ciudad:

La participación y la incidencia en los espacios de decisión son fundamentales pues sino se llega a los espacios de toma de decisiones, de incidencia en las políticas, de transformación de las estructuras, seguiremos en las mismas. El gobierno, el Estado, debe invertir en eso, debe apoyar la organización y la participación de las comunidades negras, de las mujeres, de los pobres, de todos los excluidos, para que puedan acceder a los espacios y mecanismos de poder, de toma de decisiones (Entrevista con líder del Movimiento Afrocolombiano, julio 2002).

Los movimientos sociales y políticos: constructores de lo público democrático

En un análisis sobre la democracia y los derechos de participación es necesario abordar la perspectiva de la acción ciudadana directa, esto es, desde la organización social y comunitaria, desde las luchas y protestas ciudadanas y desde el accionar de algunos movimientos sociales y políticos y su aporte a la construcción de lo público democrático en la ciudad.

Una sociedad democrática requiere para su buen funcionamiento de diversas expresiones de los movimientos sociales y políticos; por eso una labor importante de los estados democráticos es estimular y apoyar la conformación y el desarrollo de este tipo de movimientos y de organizaciones.

Los gobiernos en Colombia y en Medellín han prestado poca atención a estos procesos y en muchas ocasiones su actitud ha sido más la de poner trabas y perseguir a estos movimientos y a sus dirigentes. El poco apoyo del Estado, los efectos de la violencia de las últimas décadas contra líderes y organizaciones sociales y políticas, los propios errores de esas organizaciones y movimientos, la intransigencia de sectores del empresariado y de las élites frente a la organización sindical, social y popular y la influencia nefasta de grupos armados de izquierda y de derecha en esos movimientos han conllevado a un gran debilitamiento de estas expresiones ciudadanas durante los años 80 y 90, lo que sin lugar a dudas cuestiona la calidad de la democracia en el país y en la ciudad y hace más difícil los procesos de gobernabilidad democrática.

Como aconseja Mauricio Archila (2001:40), en este tema, más que enfatizar la supuesta o real debilidad de los movimientos sociales, en contraste con la persistencia de las protestas, deberíamos comenzar por la segunda parte, para intentar desde allí, valorar su fortaleza o debilidad y su aporte a la sociedad. Esto implica apartarnos un poco del deber ser que algunos autores le ponen a los movimientos sociales, y tal vez retomar las lógicas pragmáticas con las que actúan.

Ahora bien, además de analizar estos movimientos y luchas sociales, nuestra búsqueda estará centrada en dos preguntas clave:

¿Hubo garantías y estímulos para esa organización y para la protesta social? y, en segundo lugar, ¿cuáles fueron los aportes de esos movimientos a la democracia, a la construcción de sujetos sociales y políticos y a la calidad de vida en la ciudad?

En los años 70 y 80 movimientos sociales como el laboral-sindical, el campesino e indígena, el cívico popular y el estudiantil tuvieron una presencia importante en el país y en la ciudad. Huelgas, paros cívicos, tomas y recuperación de tierras, marchas, manifestaciones, huelgas de hambre, entre otras, eran acciones habituales en Medellín y en muchas regiones de Colombia. Estas acciones permitían mostrar el rechazo y el desacuerdo de amplios sectores de la población contra las políticas gubernamentales y patronales, formaban nuevos líderes, estimulaban la organización ciudadana y modificaban en parte algunas de las políticas públicas. Estas eran en la mayoría de las ocasiones expresiones legítimas de desobediencia civil, pero en los estrechos marcos de nuestra democracia nacional y local eran vistas por muchos, como una amenaza contra las instituciones y contra el país y como un riesgo mayúsculo cuando los grupos guerrilleros lograban influir y poner a su servicio estas acciones civiles y populares.

El autoritarismo y las arbitrariedades de los gobiernos y de la fuerza pública, la falta de respeto de las guerrillas por la autonomía de estos movimientos y en muchas oportunidades la acción violenta de los grupos paramilitares que consideraban a muchos de estos dirigentes y organizaciones soportes de las guerrillas, empezaron a hacer mella y a debilitar estas expresiones ciudadanas. No se podrá olvidar que en las últimas décadas se registró una verdadera arremetida contra el movimiento popular y los movimientos políticos independientes. Cientos de dirigentes sindicales, de líderes cívicos y comunales, de campesinos e indígenas, de jóvenes, mujeres y de miembros de la oposición política fueron asesinados, desaparecidos, desterrados y amenazados por su condición y su labor.

De otra parte, los cambios en el modelo de acumulación y las políticas neoliberales y, por supuesto, los propios errores y debilidades de esos movimientos y esas organizaciones, condujeron a una aguda crisis de varios de ellos, al punto que para la década del

noventa, y en la actualidad, poco queda de algunas de esas expresiones sociales. No obstante, es importante dar cuenta de las acciones de algunos sectores sociales de la ciudad durante la década, donde varias cosas llaman la atención:

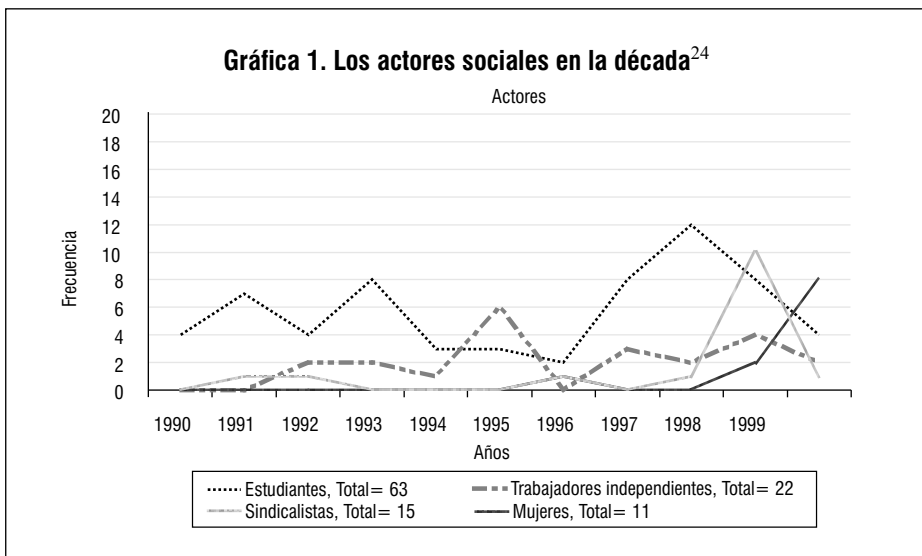
- En primer lugar, la predominancia de las movilizaciones y acciones en defensa de los derechos humanos. Al mirar el conjunto de la década se encuentra que la mayor frecuencia se ubica en este campo, seguida de la protesta contra las políticas estatales y por los servicios sociales. No es casual que en una década tan caracterizada por múltiples violaciones a los derechos humanos, el mayor número de acciones de movilización de la ciudadanía haya estado en este aspecto.
- En segundo lugar, que la mayor dinámica de movilización la tuvieron los estudiantes, seguidos de los trabajadores independientes, los sindicalistas y las mujeres. Las acciones de defensa del derecho a la educación tuvieron un lugar destacado en este período. Los recortes presupuestales para la educación, las políticas educativas, las reformas curriculares, el cierre de establecimientos educativos, la privatización en marcha, el asesinato, la desaparición y amenaza a estudiantes y profesores, conllevaron importantes acciones de protesta. Hay que recordar que a fines de los noventa y principios del 2000, la Universidad (especialmente la Universidad de Antioquia) fue epicentro de una dura disputa entre grupos armados de derecha e izquierda.

Llama la atención la creciente movilización de los trabajadores independientes. El gran número de personas vinculadas al sector informal de la economía y sus precarias condiciones de vida y de trabajo están originando un importante accionar de estos sectores de la población.

Después aparece el movimiento sindical. Con todo y su debilitamiento, los trabajadores organizados en sindicatos continúan luchando por intermedio de huelgas, paros, algunos de carácter nacional, y participando activamente en diversas manifestaciones. Finalmente, se registran las distintas expresiones del movimiento de las mujeres, en unos casos luchando por sus derechos y su reconocimiento y en otros apoyando y liderando acciones contra la guerra y la violencia.

- En tercer lugar, respecto al tipo de acciones sobresalen notoriamente las manifestaciones y acciones callejeras, seguidas de los paros y de las confrontaciones. Todo lo cual indica el uso reiterado de la acción directa por parte de los sectores sociales ante la desidia gubernamental, el desconocimiento de los derechos y las diversas expresiones de la violencia en la ciudad.

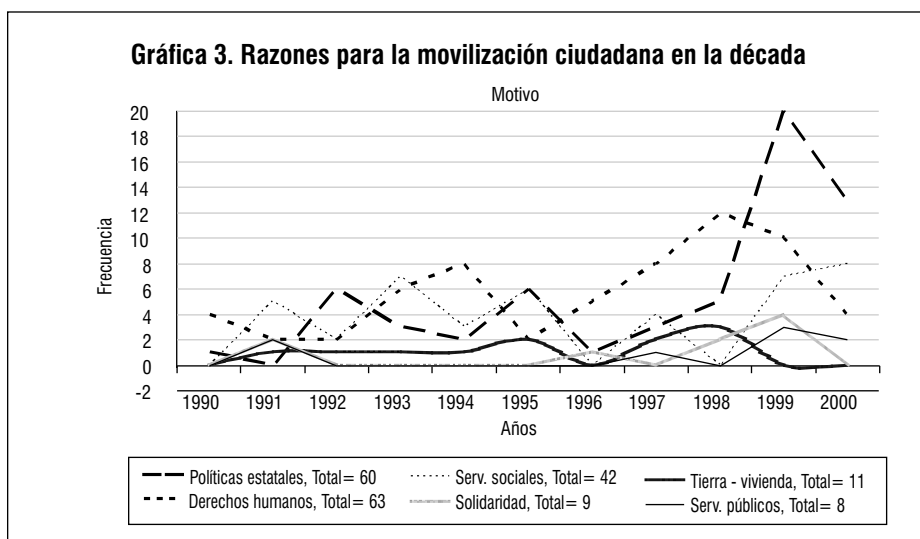
Mirando la década de conjunto, se observan dos períodos en los que sobresale este accionar ciudadano: el primero entre 1993 y 1994 y, el segundo, mucho más significativo, en los años 1998 y 1999.



Este comportamiento de la movilización social y ciudadana en Medellín puede tener que ver con la reconfiguración de nuevas dinámicas sociales, políticas y culturales, que han dado origen a lo que muchos llaman los nuevos movimientos sociales (NMS)²⁵. La discusión sobre los NMS es bastante amplia y sobrepasa los objetivos de este texto. Solamente mencionaremos que para algunos autores

24. Los datos para la elaboración de estas gráficas son tomados de la base de datos del Cinep (2003), sobre los movimientos sociales en Colombia. Esta base de datos se construye con información de algunos de los más importantes periódicos del país.

25. Autores como Alain Touraine (1990), Claus Offe (1988) y Boaventura de Sousa Santos (1998) han tratado de caracterizar estos Nuevos Movimientos Sociales.



se trata de nuevas formas de organización y movilización, caracterizadas por no vincularse en su definición con códigos políticos o socioeconómicos preestablecidos de ideología o clase, sino que lo

hacen con relación a los propios planteamientos del movimiento en función del género, edad, etc. (movimiento feminista, estudiantil, etc.) o con base en reclamaciones que abarcan a todo el género humano (movimientos pacifista y ecológico) (Offe, 1988).

Tres movimientos son particularmente relevantes a nivel planetario en las últimas décadas: El ambientalista, el feminismo y los movimientos de mujeres y el movimiento en defensa de los derechos humanos y por la paz²⁶. En este texto se considerarán con algún detalle los dos últimos, así como el movimiento laboral-sindical.

El movimiento ciudadano en defensa de la vida y de los derechos humanos y en búsqueda de la paz

Las graves y reiteradas violaciones a los derechos humanos y al DIH por parte de organismos de seguridad del Estado, de los grupos paramilitares y de los grupos guerrilleros²⁷ fueron configurando una serie de acciones muy importantes de la sociedad civil, que dieron lugar a grandes movilizaciones públicas, a la creación de redes, instancias y organizaciones que luchaban por la paz y la no violencia. Desde distintos sectores de la sociedad se fue conformando ese movimiento ciudadano por la vida y la paz, que tuvo momentos estelares de movilización y de organización, pero que al final de la década, por la profunda crisis en que se encuentra el proceso de negociación del conflicto armado y, por sus propias debilidades y errores, está muy disminuido.

Los años ochenta terminaron con un gran incremento de la llamada “guerra sucia” por parte de sectores de la derecha en el país y en Medellín. Esta produce la desaparición de líderes muy importantes y respetados del movimiento de derechos humanos. El asesinato el mismo día —el 25 de agosto de 1987— y con pocas horas de diferencia, del presidente del Comité de Derechos Humanos de Antioquia, Héctor Abad Gómez, de Leonardo Betancourt y de Luis Felipe Vélez, eran la señal más clara de este ataque a los defensores de los derechos humanos. Los primeros años de la década del no-

26. Estos y otros movimientos han sido la base para la conformación del gran movimiento ciudadano planetario agrupado en el Foro Social Mundial.

27. De ellas se hablará con mayor detalle en el capítulo sobre libertades civiles.

venta siguieron presenciado hechos de violencia política de diversas características (la masacre de ocho jóvenes de la Juco, entre las más graves) y, de otra parte, atentados, secuestros, extorsiones y asesinatos cometidos por los grupos guerrilleros y milicianos, que hicieron que diversos sectores de la sociedad se unieran para pedir el respeto a la vida y el cese de esta “guerra sucia”.

En esta coyuntura, la Iglesia Católica de la ciudad asumió un compromiso y un liderazgo importante por intermedio de la Pastoral Social. Con este apoyo y con la vinculación de un buen número de organizaciones sociales y comunitarias, de ONG, de gremios, de universidades y de medios de comunicación se logró convocar y realizar en mayo de 1993 una multitudinaria marcha por la vida que contó con la presencia de cerca de 300.000 personas. Esto dio fuerza al movimiento y fortaleció la Mesa de Trabajo por la Vida a la que concurrieron empresarios, jóvenes, mujeres, universitarios, líderes sociales y comunitarios, partidos y movimientos políticos, ONG, organismos estatales, medios de comunicación, la Iglesia Católica y otras iglesias, en fin, un total de 151 organismos e instituciones de todo tipo (Angarita, 1996). Este espacio de trabajo se dotó de una plataforma de ocho puntos entre los que estaban:

- La promoción del diálogo y de la negociación como la mejor estrategia para buscar la solución al conflicto armado y garantizar la convivencia entre los antioqueños y entre los colombianos.
- Fortalecimiento de la voluntad política de los gobernantes para garantizar el derecho a la vida de todos.
- Incremento de los recursos para la inversión social.
- Modificación de las políticas de seguridad y enfrentamiento a la impunidad.
- Promoción de la pedagogía de los derechos humanos.
- Promoción del desarme de la población civil.

En el análisis sobre este movimiento social, Angarita (1996) afirma que si se evalúa el tiempo de funcionamiento de la Mesa, podemos concluir que el período más rico fue 1994, a juzgar por la diversidad de posiciones e instituciones que allí se hicieron presentes, así como por la cantidad de problemas que se discutieron y convocaron a los distintos actores y protagonistas involucrados en

los múltiples conflictos de la ciudad. En 1995, la Mesa fue perdiendo presencia en la vida política de la ciudad.

La Iglesia Católica comenzó a bajar su perfil; otro factor de debilitamiento fue el desgaste que se empezó a tener frente al tema de la paz, la débil presencia de los sectores empresariales, la intermitencia de los organismos estatales, así como el fracaso del modelo de negociación adelantado entre los grupos milicianos que conformaron la cooperativa Coosercom, en el cual jugó un papel importante la Pastoral Social y varias de las organizaciones integrantes de la Mesa (Angarita, 1996:120).

Mientras tanto, a nivel nacional se habían establecido redes y organismos más permanentes para luchar por los mismos propósitos de la Mesa. Se había conformado la *Red de iniciativas por la paz y contra la guerra* —Redepaz— y se venía trabajando en la constitución de la Asamblea Permanente por la Paz con el liderazgo de la Comisión de Conciliación Nacional y la Unión Sindical Obrera. También se había levantado la consigna de promover un Mandato Ciudadano por la Paz. Esto felizmente se concreta primero en el voto de dos millones de niños y niñas y posteriormente en el Mandato Ciudadano por la Paz que logró el respaldo de 10 millones de colombianos y colombianas. Así se volvió a dar fuerza al movimiento de paz, que conformó su *Asamblea Permanente por la Paz*, en la que confluyeron la mayor parte de redes e iniciativas existentes en las diversas regiones del país.

Todo este esfuerzo de la sociedad colombiana contribuyó a que en el año siguiente, 1998, el nuevo gobierno (Andrés Pastrana) retomara el propósito de la negociación política con los grupos insurgentes y se logaran unos acuerdos importantes con las Farc. Posteriormente se alcanzó la reglamentación del Artículo 22 de la Constitución Política que establece el derecho a la paz y con él, la conformación del Consejo Nacional de Paz, con una buena representación de la sociedad civil. De otra parte, a nivel local, se tuvieron varios procesos de negociación y desmovilización con grupos de milicias populares, que lamentablemente no arrojaron los resultados que se esperaban.

Con motivo de la ola de secuestros y atentados efectuados por los grupos guerrilleros, y de las acciones realizadas por los grupos

paramilitares, que en Medellín incluyeron el secuestro de cuatro investigadores del Instituto Popular de Capacitación, se levantó en el país y en la ciudad una gran campaña de movilización ciudadana contra el secuestro, la desaparición forzada y por el derecho a la vida, que se denominó "No Más" que logró en 1999 movilizar a cerca de 10 millones de personas en grandes concentraciones efectuadas en las principales ciudades. En el caso de Medellín se habla de más de medio millón de personas marchando por las principales vías de la ciudad. El que un número tan significativo de personas, de sectores sociales muy diversos, se haya unido para protestar contra los actos de violencia y para exigir respeto a la vida y una salida negociada al conflicto armado, es sin lugar a dudas un gran hecho político y la manifestación ciudadana más importante realizada en la historia de esta ciudad.

Qué motivó esta gran movilización ciudadana es un tema de estudio y de debate. Para algunos era el cansancio de la población y en especial de las clases medias y altas con el secuestro, la extorsión, al igual que las llamadas "pescas milagrosas"²⁸ realizadas por las guerrillas. Para otros, la violencia contra líderes sociales y políticos promovida por paramilitares y agentes del Estado. Las razones podían ser diversas, pero con un elemento común, el rechazo a las distintas expresiones de violencia. La consigna de "No Más" recogía bien este sentimiento y la presencia de la Iglesia Católica y de sectores importantes del empresariado eran garantía de la neutralidad política de esta convocatoria. Es importante reiterar que este fue el punto más alto de expresión colectiva y de movilización ciudadana en la ciudad de Medellín.

La década se cierra con la esperanza de que esas manifestaciones y acciones ciudadanas, sumadas al respaldo de buena parte de la comunidad internacional al proceso de negociación, harían que sus principales protagonistas se empeñaran por obtener resultados concretos. Lamentablemente, por una parte la ceguera política de la guerrilla, la continuación de sus acciones violentas, algunas con un claro carácter terrorista y, por otra parte la falta de una clara es-

28. Secuestros masivos en carreteras cometidos especialmente por la guerrilla.

trategia de negociación y de responsabilidad del Gobierno Nacional en el manejo de este complejo asunto, así como su negativa a involucrar más directamente a la sociedad civil, produjeron la ruptura de las negociaciones entre el gobierno y las Farc en el 2002, con lo que fracasaba este nuevo esfuerzo por construir la paz en Colombia.

Este fracaso y la continuación de la guerra produjeron rabia, desengaño, frustración, desánimo y confusión en millones de colombianos y colombianas, entre ellos los residentes en la ciudad de Medellín, con lo que se abrió la puerta de par en par a las salidas de fuerza, a los discursos guerreristas y autoritarios, que finalmente ganaron la presidencia de la República en el 2002. Esto debilitó profundamente al movimiento ciudadano por la paz y lo dejó sin espacio y sin juego político. Algunas ONG han proseguido su valiosa labor de promoción y protección de los derechos humanos y, lo que es más importante, en términos de acción pública, las mujeres levantaron nuevas consignas y realizaron importantes movilizaciones contra la guerra, pero lo básico de este movimiento, como masiva expresión ciudadana, se quebró en ese período.

En resumen, el movimiento por la paz fue importante en los años noventa en Colombia y en Medellín. Produjo grandes movilizaciones ciudadanas; logró la vinculación de sectores muy diversos de la sociedad; generó debates amplios y formó opinión pública; alcanzó niveles importantes de organización e influyó en políticas públicas en materia de paz y derechos humanos. Pero hay que reconocer también que al comenzar el nuevo siglo se encuentra profundamente debilitado por dos razones fundamentales:

- Por la propia dinámica del conflicto, la guerra continúa y lamentablemente, los guerreros siguen poniendo la agenda en Colombia y en Medellín y dejan poco espacio para el accionar independiente de la ciudadanía. El nuevo gobierno concentra la mayor parte de sus esfuerzos en la lucha por derrotar militarmente a las guerrillas, rechaza la postura de neutralidad de sectores de la sociedad frente a los actores armados, busca por el contrario involucrar de distintas maneras a la población civil en el conflicto armado e inicia un proceso de negociación con grupos parami-

litares, que por la manera en que está planeado y manejado no augura resultados favorables para la paz y la convivencia.

- En segundo lugar, porque importantes sectores del movimiento de paz y de derechos humanos terminaron atrapados por sus propias ambigüedades y vacilaciones frente a la guerra y al uso de la violencia como instrumento de acción política y con falta de claridad y firmeza frente al accionar de los grupos guerrilleros; se era implacable con el Estado y con los grupos paramilitares cuando violaban los derechos humanos, pero no así con las acciones de las guerrillas. Esto fue fraccionando, debilitando y deslegitimando este movimiento ante muchos sectores del país y de la ciudad, por ello hoy es difícil la actuación de la mayoría de estos espacios e iniciativas. En cuanto al movimiento de los derechos humanos se puede decir que fue influido de manera muy importante por una perspectiva juricista y radical que sólo establece las responsabilidades del Estado frente a la violación de los derechos humanos, perdiendo de vista las responsabilidades éticas y políticas de la guerrilla en sus violaciones reiteradas a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario y, de otra parte, perdiendo de vista las dinámicas de los procesos políticos.

El movimiento de las mujeres contra la guerra y por la paz tuvo una postura clara de condena a todo tipo de uso de la violencia y a la guerra promovida por unos y otros, eso le ha permitido mantenerse, hacer convocatorias importantes y gozar de mucha autoridad y legitimidad²⁹. El riesgo es maniatar al Estado frente a la acción de los grupos armados de izquierda y de derecha por cuanto el Estado tiene que emplear la fuerza para enfrentarlos. Es cierto que debe hacerlo dando ejemplo de respeto a los derechos humanos y de garantía de las libertades civiles en toda circunstancia, pero es igualmente cierto que si el Estado tiene el monopolio en el uso de la fuerza, puede y debe utilizar esa fuerza adecuadamente para preservar la vida y la integridad de todos los miembros de la sociedad.

29. Algo similar podríamos anotar sobre la valiente actitud de diversas comunidades indígenas que se han enfrentado por igual a los grupos armados de izquierda y de derecha y han rechazado el uso de la violencia y reclamado su autonomía en todos los campos.

Movimientos de las mujeres

Dentro de la teoría social, el feminismo se ha considerado un movimiento social de y para mujeres, que reside y está al mismo tiempo fuera de otras determinaciones teóricas y epistemológicas. El gran punto en común que une los discursos teóricos de estos feminismos es la crítica a la supremacía masculina en muchos aspectos de la vida social (Archila, 2001:359).

Las mujeres tienen diversas formas de actuación pública y de organización. Es indiscutible su presencia y aporte en los diferentes movimientos sociales tradicionales y también en los nuevos movimientos. En el movimiento sindical, comunal, el campesino, el indígena, el ambientalista, el de la paz y los derechos humanos, en fin, en todos hay una presencia muy importante no sólo en número sino de manera creciente en ideas, en propuestas, en liderazgos y responsabilidades diversas.

Según Olga Lucía Ramírez, el accionar y las reivindicaciones de las mujeres ha sido diferente a lo largo de las últimas décadas. Los años ochenta se caracterizaron por una irrupción del movimiento de mujeres desde el ámbito universitario.

Es un período en que las feministas alcanzan en la universidad una cierta visibilidad y ese feminismo se propone muy rápidamente ampliarse hacia contextos populares, relacionarse con las mujeres de los barrios populares. En los años noventa las mujeres populares se organizan de múltiples maneras, para, de alguna manera, llenar vacíos dejados por el Estado; es muy notorio en los inicios de los noventa el surgimiento de las madres comunitarias que son de alguna manera el comienzo en el Icbf de empezar a delegar en el nivel comunitario obligaciones del Estado. Surgen múltiples grupos de mujeres que empiezan a responder a los requerimientos propios del cuidado de los niños, en torno a la salud, de control de la hipertensión, de primeros auxilios, en fin formas nuevas del movimiento para responder a necesidades primarias de las propias mujeres y de sus hijos (Entrevista a Olga Lucía Ramírez, junio del 2004).

Para hablar de los años 70, y cómo resurge el feminismo y los movimientos sociales de mujeres en Medellín, vamos a citar el relato de Clara Inés Mazo una persona muy significativa en estos movimientos en nuestra ciudad.

Mi identidad con el ser feminista data de la década del 70 en su segunda mitad; aunque podría afirmar que el feminismo en mi era un asunto corporal y mental ya desde el momento mismo en el cual empecé a reconocer la diferencia entre el existir mujer o existir hombre en este mundo, en la familia, en los juegos, en la escuela, en la relación con la calle y con el mundo fuera de casa.

El feminismo empieza a hacerse visceral en mi primer ciclo histórico, desde el momento mismo en el cual, muchas mujeres nacemos en una cultura familiar como la “paisa”, en la que los roles femeninos y masculinos se construyen desde (...) una gran madre “matrona”(…) y al mismo tiempo, un padre “patriarca” .

En esta realidad y contexto, muchas de las reconocidas feministas “históricas” de esta ciudad y muchas otras mujeres hasta ahora no reconocidas, desde muy temprana edad, nos rebelamos ante la autoridad expresa y sutil, nos rebelamos a todo lo que representara simbólicamente al “gran padre” y a la “gran madre”. Nos asfixiaban todo tipo de estructuras que se les parecían.

En Medellín y en Colombia los grupos y colectivos de mujeres empezaron a ser un modo de libertad y de creación de lazos afectivos distintos, de sueños sobre la vida, el mundo y las relaciones que queríamos como mujeres, evidentemente en el país en los años 80, había un gran desconocimiento de lo que se cocía en todas aquellas reuniones feministas.

En un nuevo cruce de década, nace lo que se llama para nuestra ciudad “el colectivo de mujeres de Medellín”. Éramos muchas, con momentos de reuniones de 60 mujeres (amas de casa, obreras, estudiantes universitarias, mujeres jóvenes y mujeres veteranas), encaminándonos en dos direcciones en particular: el trabajo de lo individual y el trabajo de accionar colectivo-público.

Por aquellas épocas (80-81), decidimos apoyar la idea de lugares a donde las mujeres también pudiéramos vivir la noche y las calles tranquilas. Nace la Vendimia y luego liliti; pero claro, rápidamente fuimos tildadas de “lesbianas”... fuimos entendiendo poco a poco y después de haber recibido insultos y haber quedado marcadas, el miedo y pavor que generábamos en otros y otras; fuimos captando cómo cada gesto nuestro, cada expresión se volvía confrontadora y movedora de piso para ellos y ellas, por lo que llevaba implícito, una crítica total a la estructuración del ser mujer y hombre en esta sociedad y cultura patriarcal.

Regreso en el tiempo (...) en el período del 82 y el 87, en Medellín, las tensiones se sorteaban entre nosotras, pues había un profundo afecto y respeto por las opciones particulares y por la diferencia; hecho que en el presente se torna más difícil de enfrentar sobre todo en el Movimiento Social de Mujeres a nivel nacional. Sin embargo, en Antioquia siempre se ha mantenido el espíritu originario de no permitirnos y permitir al exterior, convertirnos en enemigas y reproducir el estereotipo de relación entre mujeres con el que crecimos, fomentado por cuentos en los que siempre había una mujer desalmada que quería mandar a matar a la otra que era su competencia; muestra de ello es la existencia en el presente y desde 1996, de la Ruta Pacífica de las Mujeres Colombianas, con sus 11 puntos focales en el país, uno de los más fortalecidos el de Antioquia.

En 1998, después de llegar de nuestro elegido exilio, nos encontramos en la ciudad con la existencia de colectivos como la Corporación Vamos Mujer; por su convocatoria, iniciamos el intercambio de esos saberes y experiencias acumulados en el contacto con nosotras mismas y con otras mujeres y se abrieron las puertas de su casa para que entráramos las feministas. Fue el comienzo de otro tiempo lleno de riqueza, aprendizaje y construcción.

Hoy más que nunca, tenemos la certeza de que nuestras luchas no tienen fin; cada cosa en la que haya señales de opresión de la mujer por otros y por sí misma, se constituye en centro de nuestra atención y cuidado permanente. Ya sabemos que todo lo referido a la cultura es factible de transformar, pero muchas veces esos cambios no perduran, se acomodan con flujos y reflujos. Esto hace necesario que el feminismo se porte, se lleve consigo, sea cotidiano y no nos basten los logros sobre las llamadas reivindicaciones y derechos... el feminismo asume que somos las mujeres las dueñas de la rueda de la fortuna, las dueñas del propio destino.

Es evidente, que la participación de las mujeres en las organizaciones sociales es de diferente naturaleza. Hay organizaciones de mujeres populares y de otros niveles socioeconómicos y existe además el movimiento y la organización propiamente feminista.

Al respecto, hay una discusión sobre si esas diversas expresiones del accionar de las mujeres en Medellín configuran o no un movimiento social. Esta discusión está más allá de los alcances de este texto. Por ahora, lo que se destaca es su acción pública, algunas de sus características e impactos. Interesa resaltar un rasgo general de

los movimientos de mujeres en la ciudad y en el país en los últimos años y es su énfasis y la fuerza que logra alrededor de la defensa de la vida y el rechazo a la guerra, que contrasta al mismo tiempo con un menor avance en otras reivindicaciones propias de las mujeres y del feminismo en su lucha contra la sociedad patriarcal y contra la discriminación y la exclusión.

Para acercarse un poco a la realidad de la organización de las mujeres en la actualidad, la alcaldía de Medellín realizó una encuesta a mujeres organizadas de la ciudad, sobre todo de estratos bajos y medios, de la cual se pueden extraer algunas consideraciones importantes:

Tabla 2. Características de las mujeres urbanas y rurales pertenecientes a organizaciones sociales en Medellín 2004

Indicador	N°	%	Indicador	N°	%
Asociadas a una organización	13.388	100,00	Mayores de 55 años	1.249	9,33
Asociadas en edad reproductiva	9.942	74,26	Con cónyuge o compañero permanente	4.667	34,86
Entre 15 - 19 años	1.085	8,10	Con hijos	10.246	76,53
Entre 20 - 24 años	1.546	11,55	De estrato 1	5.089	38,01
Entre 25 - 29 años	1.668	12,46	De estrato 2	5.723	42,75
Entre 30 - 34 años	1.602	11,97	De estrato 3	1.854	13,85
Entre 35 - 39 años	2.070	15,46	De estrato 4	362	2,70
Entre 40 - 44 años	1.915	14,30	De estrato 5	185	1,38
Entre 45 - 49 años	1.238	9,25	De estrato 6	11	0,08
Entre 50 - 54 años	907	6,77			

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2004.

Como se aprecia en la tabla anterior el número de mujeres en edad reproductiva vinculadas a algún tipo de asociación es alto (74,2%), máxime si se tiene en cuenta que el 76% de ellas tiene hijos, lo que en nuestra sociedad se convierte en un obstáculo para que las mujeres se organicen y participen de los asuntos públicos.

La mayoría de mujeres asociadas se ubica entre los 25 y los 44 años (54%). De las cuales el rango mayoritario está entre los 35 y los 44 años (30%). Este dato deja planteado el interrogante sobre la naturaleza de los grupos en los que participan mujeres más jóvenes y la capacidad del sistema de información para detectar estas formas organizativas.

Sólo un 34,8% de las encuestadas tiene cónyuge o compañero permanente. Muchas de ellas son cabeza de familia, lo que supone que tienen que responder por el hogar, buscar los ingresos, atender a los hijos y en el “tiempo libre” participar de la vida pública.

La inmensa mayoría de estas mujeres organizadas pertenece a los estratos más bajos de la población; de cada 100 mujeres asociadas, 93 pertenecen a los estratos uno, dos y tres. Esta realidad se puede apreciar de manera categórica en la tabla siguiente donde se desglosa la información por comunas:

Tabla 3. Ubicación de las organizaciones sociales de mujeres en Medellín 2004

N° de organizaciones	Comuna de ubicación	% Por comuna
8	1 (Santo Domingo)	5,97
3	2 (Andalucía)	2,23
3	3 (Manrique)	2,23
18	4 (Aranjuez)	13,43
10	5 (Castilla)	7,46
7	6 (12 de Octubre)	5,22
20	7 (Robledo)	14,92
9	8 (Villa Hermosa)	6,71

N° de organizaciones	Comuna de ubicación	% Por comuna
9	9 (Buenos Aires)	6,71
26	10 (Centro)	19,40
0	11 (Laureles)	0
3	12 (América)	2,23
4	13 (San Javier)	2,98
1	14 (Poblado)	0,74
3	15 (Guayabal)	2,23
10	16 (Belén)	7,46

Fuente: Alcaldía de Medellín, 2004

Queda muy claro que son la zona del centro de la ciudad (donde tienen su sede muchas de las organizaciones de mujeres) y las comunas populares (Robledo 15%, Aranjuez 13%, Castilla 7,4%) los territorios donde está presente la mayor parte de las organizaciones de mujeres. Ellas se tienen que asociar para buscar mejorar su situación económica, para reclamar y defender sus derechos y los de sus hijos y también para actividades de tipo cultural y lúdico. El contraste es claro con Laureles donde no se registra ninguna organización de mujeres, o en El Poblado donde escasamente se reporta un 0,74%. Es cierto que el registro del sistema de información para la equidad de género de la alcaldía detecta de manera mayoritaria a

las mujeres organizadas en los estratos bajos de la población (40% en estrato 1; 44% en el estrato 2; 12% en el estrato 3 y 0,08% en el estrato 6) pero indiscutiblemente esto marca una tendencia en la ciudad.

En resumen, se puede hablar de un movimiento de mujeres que viene actuando con especial fuerza en los últimos años y cuya proyección en la vida pública no sólo ha significado la conquista de algunas reivindicaciones para ellas, sino que efectivamente ha venido impactando la cultura de la sociedad, haciendo rupturas en las mentalidades tradicionales, logrando igualmente importantes cambios en los comportamientos de hombres y mujeres, en las distintas clases sociales, en ámbitos estatales y privados, y contribuyendo de manera importante al movimiento y la acción ciudadana contra la guerra y la violencia.

El movimiento sindical y laboral

En la distinción entre “viejos” y “nuevos” movimientos sociales, el movimiento laboral y sindical estaría ubicado en el campo de los “viejos” movimientos, el de los tradicionales. Durante varias décadas este movimiento ha contribuido a la defensa de los derechos y libertades de la clase trabajadora, ha permitido ampliar muchos de esos derechos y mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus afiliados; además ha apoyado la organización y la defensa de las reivindicaciones de otros sectores sociales, la defensa y promoción de la democracia y los intereses nacionales amenazados por empresas multinacionales y por los países desarrollados. Por eso hay que reconocer su importancia social y política en nuestro país y en nuestra ciudad.

Para contextualizar la situación del sindicalismo y comprender la evolución de este movimiento durante la década es necesario destacar que durante este período se implementaron políticas que cambiaron por completo el escenario económico y que influyeron considerablemente en el balance que hoy podemos hacer de su accionar.

Sobre el análisis de la situación del movimiento sindical en épocas recientes se pueden destacar dos tesis contrapuestas: para algu-

nos el sindicalismo ha cumplido y cumple todavía un papel central en la lucha por mejores condiciones de vida para los sectores asalariados y para otros sectores sociales. Para quienes defienden esta perspectiva los problemas del sindicalismo son derivados principalmente de factores externos y de las reformas sociales y económicas neoliberales de las últimas décadas. Una segunda tesis plantea que las nuevas condiciones económicas propias del proceso de globalización y del debilitamiento de la relación salarial han generado una crisis irreversible en el sindicalismo, que señala que la primacía ahora está centrada en movimientos sociales representativos de los conflictos en la esfera del consumo.

La perspectiva con la que se realiza este análisis es que evidentemente hay una crisis estructural del sindicalismo debido a la nueva realidad del mundo del trabajo y a los profundos cambios en el modelo de acumulación capitalista. A esto hay que sumar, en el caso de Colombia y de Medellín, la situación de violencia y de intolerancia frente a la acción sindical y la incapacidad del sindicalismo de interpretar los cambios y modernizarse para afrontar las nuevas situaciones. Pero a pesar de una situación tan compleja el sindicalismo se conserva y sigue jugando un papel relevante en la arena social y política y frente a los propios intereses de los trabajadores.

Según Norberto Ríos en los años 90, el sindicalismo ha entendido que hay un Estado con el cual hay necesidad de interlocutar, al igual que con los actores económicos, lo que lo ha llevado a un proceso de concertación, negociación y disposición en el juego de intereses y beneficios entre unos y otros. Como resultado de esos procesos se frenan un poco algunas de las propuestas del legislativo que lesionaban las condiciones de vida de los trabajadores y de los más pobres.

Son los pocos sindicatos existentes quienes se enfrentan y confrontan las intenciones del gobierno y de los empresarios de reducir los derechos y garantías ya establecidas, logradas con luchas ya ganadas a través de la historia por todos los trabajadores. Si hay retrocesos existiendo los sindicatos que tal sería donde no existirían (Entrevista a Norberto Ríos, mayo del 2004).

Para Ríos, en décadas anteriores era notable la desvinculación con la dinámica política democrática, pero en la actualidad el sindicalismo juega más en las alternativas políticas por lo que hoy en el Congreso de la República hay líderes sindicales que vieron la necesidad de salir a hacer política.

Aunque en épocas pasadas se dio una fuerte influencia de la Iglesia Católica y de los partidos políticos tradicionales, el sindicalismo en Antioquia y, especialmente en Medellín, en las últimas décadas ha experimentado una mayor influencia de posturas políticas de izquierda en comparación con el resto del país. Esta influencia, aunque en ocasiones problemática, no ha impedido hacer cambios estratégicos en el movimiento, como ha sido la fusión en la Central Unitaria de Trabajadores —CUT—. Esta organización, aunque todavía en proceso de consolidación, mantiene una buena capacidad de movilización y protagonismo en muchos espacios, además de la disposición de participación en los asuntos públicos.

La CUT no sólo se mantiene sino que logra conservar un número importante de afiliados, un buen nivel de autogestión y, de otra parte, sus posibilidades de existencia son mayores en la medida en que la idea de sindicalismo moderno ha avanzado en Antioquia. Hay más disposición de actuar en mecanismos institucionales de participación, maneja un discurso menos contestatario y mantiene una dinámica propia que permite al sindicalismo ser una expresión territorial con capacidad de movilización y representación al ser convocados por los agentes del poder (Entrevista a Norberto Ríos, mayo del 2004).

Antes de concluir este balance es importante analizar algunas estadísticas sobre la realidad organizativa del sindicalismo en la ciudad y de su principal labor, los procesos de negociación colectiva.

Como se puede apreciar en la tabla siguiente al comenzar la década existían 233 sindicatos, de los cuales el 51,3% eran de base, 16% de industria (por rama industrial) y el restante 32, 6% de gremio. Sumando estas modalidades de organización sindical, se obtiene una cifra total de afiliados de 80.359.

Tabla 4. Situación general del sindicalismo en Antioquia 1991-2001

	1991	1993	1997	2000	2001
Número sindicatos	233	212	213	212	201
% Sindicatos de base	51,30	49	46,90		43,2
% Sindicatos de industria	16,10	17	19,20		20,9
% Sindicatos de gremio	32,60	34	33,90		35,9
Total afiliados	80.359	78.633	88.997	86.885	83.435
% Hombres afiliados	61,4	61,0		62,0	63,3
% Mujeres afiliadas	38,6	39,0		38,0	36,7
% Sector formal		89,60	94,41	94,36	94,14
% Sector informal		10,40	5,59	5,64	5,86
% Sector público		40	38,50		

Fuente: Registro de Información Sindical (ENS).

En el 2001 se registraron 201 sindicatos, esto es, 32 menos que en 1991 (un 13% de reducción en el número total). Con todos los factores adversos que ha tenido que enfrentar el sindicalismo en esta década, esta reducción no es tan grande³⁰; no obstante, no es bueno para los trabajadores, ni para el movimiento sindical, ni para la democracia del país y de la región que se reduzca el número de organizaciones que representen los intereses de los trabajadores. Desde una perspectiva moderna, tampoco a los empresarios les convendría que esto ocurriera, pues el sindicato es el interlocutor por excelencia en las relaciones obrero patronales; tener una organización con la cual relacionarse, discutir, polemizar y negociar es mejor para los empresarios que enfrentarse a una situación en la cual tengan que tratar individualmente con cada uno de los trabajadores y empleados.

Un dato alentador es el que se refiere al incremento en el sindicalismo de industria. En 1991, de cada 100 sindicatos 16 se ubicaban en esta categoría, para el 2001 el número sube a 21 de cada 100. Esto sin lugar a dudas es un progreso y una expresión de avance en el movimiento. El que todos, o la mayor parte de los trabajadores de una rama económica o actividad específica se agrupen en una organización que represente sus intereses, aumenta su capacidad de

30. Como se verá en el próximo capítulo el movimiento sindical ha sufrido múltiples agresiones y acciones violentas.

representación, de presión y de negociación ante los empresarios. De otra parte estimula y promueve la solidaridad entre los propios trabajadores, les amplía el horizonte sobre la situación económica y les mejora la interlocución nacional e internacional con otros trabajadores y sectores sociales.

Otro indicador importante tiene que ver con el incremento del número de trabajadores afiliados a los distintos tipos de sindicatos. De 80.359 afiliados en 1991, subió a 83.435 en el 2001. Es, sin lugar a dudas, alentador que en unas condiciones tan adversas y con tan pocas garantías y apoyo del Estado, se pueda registrar un pequeño aumento en el número total de personas sindicalizadas. Para algunos analistas el sindicalismo ya está muerto en Colombia y en Medellín, estas cifras ponen de presente que aún persisten expresiones importantes de él³¹. Aunque las tasas de sindicalización en Colombia y en Medellín son bajas³², se puede apreciar que, por lo menos, se conserva el número de personas que valoran la importancia de pertenecer a una organización sindical.

Respecto a la conformación por géneros, se puede anotar que en 1991 del total de afiliados un 61% correspondía a hombres y un 38% a mujeres. Eso aunque no es una proporción suficientemente equitativa, no es despreciable el número de mujeres participando de las organizaciones sindicales; lamentablemente esta proporción baja un poco en el 2001 al situarse en el 36%.

La negociación colectiva

Donde es más visible el debilitamiento del movimiento sindical es en lo que tiene que ver con las negociaciones colectivas. Al comparar el proceso de negociación colectiva en Medellín entre 1994 y el 2000 nos encontramos con un franco retroceso. De 105 convenciones colectivas que se firmaban en Medellín en 1994 se pasó a tan sólo 20 en el año 2000, hubo un descenso del 80% en tan sólo seis años.

31. Es necesario acometer estudios más detallados sobre la situación actual del sindicalismo, sobre su papel en la sociedad y sobre las razones que llevan a los trabajadores a seguir acudiendo a este tipo de organización.

32. Según censos y estudios de la década del noventa las tasas de sindicalización se situaban entre un 10 y un 12% del total de personas ocupadas.

Tabla 5. Negociaciones colectivas en Medellín 1994-2000

Año	Conven- ciones colectivas	Pactos colectivos	Trabajadores beneficiados	Incremento salarial promedio de sindicalizados		Aumento de precios en la canasta para obreros Medellín (%)
				1° periodo (%)	2° periodo (%)	
1994	105	37	X	23		19,30
1995	120	44	X	22		21,20
1996	33	41	43.051	21,10	21,7	21,60
1997	109	55	43.445	21,30	19,5	22,70
1998	57	29	39.807	19,30	18,3	20,60
1999	54	29	40.475	15,40	11,5	19,20
2000	20	20	39.487	11,01	8,8	10,79

Fuente: Registro de Información Sindical (ENS).

La negociación colectiva es un proceso que se adelanta fundamentalmente en el sector privado y, de manera más específica en el caso de Medellín, en los sectores industriales. Muchos trabajadores oficiales sólo pueden presentar solicitudes respetuosas, pero no tienen el derecho de presentar un pliego de peticiones y negociar una convención colectiva; por su parte, la mayoría de empleados y trabajadores del comercio y de diversas actividades de servicios en la práctica no cuentan con el derecho de organización y con la posibilidad de negociar convenciones. En buena parte del sector financiero existían sindicatos y convenciones colectivas, pero a fines de la década y en la actualidad ya son pocos los establecimientos que lo permiten. Hablando de esto es bueno destacar que algunas de las empresas antioqueñas más importantes y representativas del grupo financiero antioqueño no han permitido la formación de organizaciones sindicales y por consiguiente sus empleados no cuentan con el derecho de negociación colectiva, es el caso de Conavi y Almacenes Éxito.

En el caso de otras, donde había sindicato y convención, se vienen adoptando nuevas políticas y formas de contratación bajo el *outsourcing* y las cooperativas de trabajo asociado, que implican tener un bajo porcentaje de empleados directos de la empresa, como son Everfit y Leonisa. Esta ha sido una de las vías utilizadas por empresarios nacionales e internacionales para acabar con derechos de los trabajadores y destruir organizaciones sindicales.

La tabla anterior permite apreciar un elemento que ayuda a explicar las políticas antisindicales de los últimos años. La existencia de sindicatos y de convenciones colectivas garantiza mejores aumentos salariales para los afiliados y, además, otros beneficios y derechos conquistados en la lucha directa y en los procesos de negociación. Por eso, desde principios de los 90 los empresarios levantaron el discurso de los excesivos costos laborales y lograron hacer aprobar varias reformas laborales, entre ellas la Ley 50, que fueron acabando con esos derechos de los trabajadores y con sus organizaciones sindicales, sin lograr ningún resultado en la generación de empleo. Es claro que hay una arremetida de los sectores empresariales y de las políticas gubernamentales contra este derecho esencial de los trabajadores, por otra parte, la crisis económica, la desaparición de empresas industriales y el crecimiento de las actividades rentistas y financieras, es otra de las razones de este debilitamiento de la negociación colectiva.

En un balance general de la década se puede afirmar que, en una primera etapa, el movimiento sindical no tuvo capacidad de reacción suficiente ante la ejecución de las políticas de corte neoliberal. Tampoco jugó un papel destacado en el proceso de cambio constitucional realizado en 1991. Con muy escasa resistencia fueron aprobadas las reformas a la legislación laboral y la seguridad social; sin éxito se trató de enfrentar la privatización de las empresas estatales y las nuevas condiciones del conflicto obrero-patronal en las empresas del sector privado. En parte por esto y en parte por no contar con estrategias adecuadas, el sindicalismo vio reducir de manera drástica el número de afiliados y de organizaciones federadas y confederadas.

En un segundo momento, las centrales sindicales y algunos de los principales sindicatos nacionales lograron algunos cambios importantes, reconstruir su estructura interna en una perspectiva más democrática y empezar a desarrollar un protagonismo relativamente significativo en la vida nacional y local.

En la actualidad, así sea con cuestionamientos acerca de su representatividad, y en medio de las más grandes dificultades y riesgos para el desarrollo de su actividad, las centrales sindicales, y la CUT en el caso de Antioquia, son reconocidas como interlocutores

válidos por el gobierno, el empresariado y otros agentes sociales, así como por sectores de la comunidad internacional.

Este recorrido nos permite concluir que el sindicalismo en Colombia y en Medellín ha sido un importante movimiento social. Es tarea del Estado y de la sociedad apoyarlo y fortalecerlo y es responsabilidad del propio movimiento y de sus dirigentes renovarse, actualizarse, democratizarse, proyectarse más al conjunto de la vida económica, social y política de la sociedad y apoyar otras causas y agendas, no sólo las que tengan que ver directamente con sus intereses.

Es clave que ese movimiento le hable y le abra alternativas de organización a los millones de desempleados, de subempleados, de trabajadores informales, de mujeres y jóvenes que tienen que vender su fuerza de trabajo en condiciones muy indignas. El mundo del trabajo continuará a pesar de procesos de globalización y transnacionalización del capital y ello establece los fundamentos materiales para la organización de los trabajadores, el capital necesita de ellos y estos necesitan agruparse, relacionarse y enfrentar de manera conjunta la arremetida patronal. Esta sigue siendo la base para un movimiento sindical y laboral, de lo que se trata es de ser más creativos y audaces para favorecer los niveles de organización.

De otra parte, es de vida o muerte para este movimiento la profundización de la democracia a todos los niveles, si se está trabajando por la democracia en la sociedad el sindicalismo tiene que ser ejemplo de democracia y de transparencia en su forma de actuación. Además de las renovaciones a nivel interno que proyecten un verdadero movimiento llamativo para los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados, hay que abrirse ante el conjunto de la sociedad, abrirse a otras agendas y a otros procesos y hacer causa común con otros sectores sociales en una perspectiva política democrática, mucho más amplia.

En la medida en que se globaliza el capital, las formas de organización de los trabajadores también deben ampliarse y fortalecerse a ese nivel, tienen que mejorar los niveles de comunicación, de intercambio, de organización y de acción conjunta.

Conclusión

Tratando de concluir sobre la realidad de algunos de los movimientos sociales en la ciudad y sobre su papel en esta década se pueden resumir los principales aportes del movimiento social a la construcción de democracia y de lo público en la ciudad:

- La formación de ciudadanía.
- La ampliación de tejido social diverso.
- La formación de una sociedad más plural, tolerante, respetuosa del otro y de lo otro y menos patriarcal.
- Los aportes a la deliberación pública.
- La disposición y los aportes a la concertación social.
- Los aportes a la convivencia y la lucha por la paz.
- Los aportes a la planeación del desarrollo y a la formulación de políticas públicas.
- La labor de veeduría y control ciudadano.

Esto permite corroborar la tesis que se ha tratado de defender en toda esta investigación: el aporte de los "de abajo" en la construcción de una sociedad democrática en Medellín. No sólo han trabajado por representar y defender sus intereses, sino que han hecho contribuciones significativas en el desarrollo de la agenda pública.

La gran debilidad, que también se ha reiterado, la ubicamos en la incapacidad de convertir todo este acumulado social en acumulados políticos, en mayor organización, movilización y acción política, en pocas palabras, en poder político. Mientras no se avance en este terreno, el movimiento social no será respetado y valorado y no tendrá la fuerza para arrancar conquistas democráticas que permitan de verdad transformar las duras condiciones de vida que a diario tienen que enfrentar las mayorías de la ciudad.

Referencias

- Angarita, P. (1996). Movimientos sociales y políticos alternativos. Medellín 1990-1995. Tesis de grado. Universidad de Antioquia, Medellín.
- Archila, M. (2001). Vida, pasión y... de los movimientos sociales en Colombia. En: M. Archila y M. Pardo, (eds). Movimientos sociales, Estado y democracia en Colombia. Pp. 16-47. Bogotá: CES, Universidad Nacional, Instituto Colombiano de Antropología -Ican-.

- Arenas, J. y Escobar, J. (2000). Discursos políticos y resultados electorales en Medellín. *Estudios Políticos*, N° 16. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, enero-junio.
- Bobbio N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- Cinep. (2003). *Banco de datos de luchas sociales en Colombia*. Bogotá.
- Dworkin R. (2002). *Los derechos en serio*. Barcelona: Ariel
- Fernández, R. (2000). *Visión panorámica de la participación ciudadana en la ciudad de Medellín. 1990-1999*. En: D. Restrepo. *Enlaces y rupturas. Experiencias de participación representativas en Colombia*. Bogotá: Diakonía, Parcomún.
- Fung, A. y Wright, E. (2002). *Experimentos en democracia deliberativa*. En: A. Hernández. Bogotá: Siglo del Hombre editores.
- Gargarella. R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Buenos Aires: Paidós.
- González, F. (2002). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Habermas, J. (1998). *Facticidad y validez*. Madrid: Trotta.
- Habermas, J. (1999). *La inclusión del otro*. Barcelona: Paidós.
- Jaramillo, J. (2003) *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en la Colombia*. En: F. Velásquez y E. González, *Compiladores*. Bogotá: Fundación Corona.
- Lechner, N. (1988). *Los patios interiores de la democracia*. Santiago de Chile: Flacso.
- Lechner, N. (1995). *La democracia entre la utopía y el realismo*. En: *Revista Internacional de Filosofía Política* N° 6, Madrid: diciembre.
- Martínez, C. (2004). *La democracia en América Latina*. En: Pnud. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York.
- Mouffe, Ch. (1999). *El retorno de lo político*. Barcelona: Paidós.
- Naranjo, G. Hurtado, D. y Peralta, J. (2003). *Tras las huellas ciudadanas. Medellín 1990-2000*. Medellín: Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- O'Donnell, Guillermo. (1993). *Estado, democratización y ciudadanía*. En: Nueva Sociedad. Caracas: noviembre-diciembre.
- Offe, C. (1988). *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid: Sistema.
- Pettit, P. (1999). *Republicanism*. Barcelona: Paidós
- Pnud. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. New York.
- Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia 1991*. Bogotá.
- Rawls, J. (1978). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, C. (2003). *La planeación participativa una apuesta de ciudad*. Medellín: Red de planes zonales, octubre.

- Sandel, M. (2000). *El liberalismo y los límites de la justicia*. Barcelona: Gedisa.
- Santos, B. (2003). *Globalización y democracia*. Ponencia presentada en el Foro Social Mundial temático. Cartagena, junio.
- Sartori, G. (1994). *¿Qué es la democracia?* Bogotá: Altamir.
- Touraine, A. (1990). *Movimientos sociales hoy*. Barcelona: Hacer Ed.
- Uribe, M. (2002). *Planeación, participación y desarrollo*. Medellín: Corporación Region.
- Velásquez, F. y González, E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Bogota: Fundación Corona.
- Walzer, M. (1993). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Capítulo IV

LIBERTADES CIVILES

Jorge Arturo Bernal M.
Luz Stella Álvarez C.

LIBRES DE INSEGURIDAD Y VIOLENCIA

Algo que es elemental pero al mismo tiempo esencial para una sociedad, es preservar la vida y la integridad física de sus habitantes, para garantizar la continuidad de esa sociedad y como sustrato básico para el disfrute de cualquier otro derecho del que sus ciudadanos sean titulares. De allí que, en general, cualquier sociedad debe garantizar el derecho a la libertad, a la vida y a la seguridad de sus integrantes. Este principio general cobra mayor vigencia en sociedades como la que convive en Medellín, que ha sido azotada en las últimas décadas por una aguda crisis. Medellín y sus habitantes tuvieron que enfrentar una gran tragedia humanitaria que se expresó en la muerte violenta de más 72.000 de sus habitantes en el período 1990-2003.

Relacionadas con esta espiral de violencia, otras formas y expresiones de violación a derechos civiles como el secuestro, la desaparición forzada, las amenazas, las llamadas “pescas milagrosas”, los asaltos, hurtos, violaciones, se intensificaron y afectaron a miles de ciudadanos y ciudadanas, generando un estado de miedo, incertidumbre y desconfianza generalizado que comprometió seriamente al propio Estado y a la fuerza pública encargada de proteger y garantizar estos derechos. En amplios sectores de la ciudad el Estado perdió o debilitó aún más su legitimidad, dejó de ser la garantía para la segu-

ridad ciudadana, perdió el monopolio en el uso de la fuerza y en no pocos casos resultó involucrado con la propia delincuencia.

Todo ello facilitó la presencia y la expansión de grupos ilegales (bandas, milicias-guerrillas, paramilitares, grupos de autodefensa) que empezaron a “ofrecer” protección y seguridad a pobladores y a territorios específicos, lo que dio origen a múltiples e intensas disputas entre distintos grupos por el control de esos territorios y de quienes allí habitaban. En esta generalización de la violencia y de la criminalidad que registró Medellín desde 1985 y hasta el 2003, el narcotráfico tuvo un papel central y una gran responsabilidad. Los carteles de la droga no sólo amasaron enormes fortunas sino que promovieron, estimularon y ampliaron todas las expresiones de criminalidad, delincuencia e ilegalidad que aún hoy tienen una gran fuerza en la ciudad. La prueba fehaciente de esta gran influencia del narcotráfico y su acción criminal la encontramos en las elevadas cifras de muertes violentas en el período 1988-93, de gran auge del narcotráfico y de su lucha contra el Estado por la decisión del gobierno nacional de aprobar la extradición a los Estados Unidos de los principales jefes del Cartel de Medellín. 1991 será recordado tristemente como el de mayor número de muertes violentas y mayor delincuencia en toda la historia de la ciudad. En ese momento se llegó a una tasa de 381 homicidios por cada 100.000 habitantes, una de las más altas del mundo sin lugar a dudas. Con la muerte de Pablo Escobar (1993) y el debilitamiento del Cartel de Medellín, empieza una importante disminución de las muertes violentas en la ciudad. No obstante, la presencia del narcotráfico no sólo conllevó a esa agudización de la violencia, sino que también influyó de manera muy importante en las mentalidades, las prácticas culturales, los comportamientos, los valores y las formas de relacionarse de miles de jóvenes y de otros sectores sociales de la ciudad.

A más de estos factores y de esta influencia tan negativa, hay otros aspectos, sociales y económicos que influyeron en este incremento de la violencia y la inseguridad y la consiguiente violación a las libertades civiles.

El conflicto armado entre el Estado y los grupos guerrilleros que durante décadas se ha desarrollado en el país, ha repercutido

de distintas maneras en la ciudad. Desde fines de los años ochenta se conformaron distintos grupos de milicias ligados a los grupos guerrilleros, que a más de brindar apoyo logístico, buscaron influir en la población de la ciudad y controlar territorios en las comunas populares. Esto desencadenó diversas formas de confrontación con el Estado, con bandas delincuenciales y, de manera más directa e intensa, con los grupos paramilitares. El punto más alto de esta confrontación se dio en el 2001 y 2002 en barrios como San Javier y la Comuna 13 de la ciudad. El enfrentamiento entre grupos guerrilleros, paramilitares y fuerza pública produjo 467 homicidios en el 2002 en esos barrios de la ciudad; la derrota de la guerrilla y el triunfo del paramilitarismo y la fuerza pública conllevó a una drástica reducción de estas muertes violentas (para el año 2003, este número ya había bajado a 92).

Este desenlace provisional del conflicto armado en la ciudad ha llevado a analistas como Eduardo Pizarro (2004) a considerar que una parte muy significativa del descenso en las muertes violentas en la ciudad está asociada al control político y territorial que ha pasado a ejercer el paramilitarismo en amplias zonas

Los temas sociales y políticos más estructurales y, en particular la gran desigualdad económica y social y las múltiples expresiones de exclusión y discriminación social, política y cultural que ha presentado y presenta Medellín, son también factores que han incidido e inciden en los niveles de violencia e inseguridad. No son la causa principal y determinante de este fenómeno y de su escalamiento, pero no se comparten los análisis que insisten en afirmar que esto no tiene nada que ver con el conflicto y con la violencia. El hambre, la pobreza, el desempleo, la informalidad, la desigualdad, los bajos niveles de la educación y de atención en salud, en fin, la crisis social se ha agudizado en Medellín y eso necesariamente influye en los niveles de delincuencia, de inseguridad e ilegalidad. La misma crisis social en otras regiones del departamento y la presencia y agudización del conflicto armado han incrementado notablemente los índices de desplazamiento forzado hacia Medellín, lo que, por supuesto, agrava la crisis social de la ciudad.

Igualmente la exclusión política, las amenazas, desapariciones y asesinatos de dirigentes y trabajadores sindicalizados, de líderes sociales y políticos, de activistas, de comunicadores y periodistas, de trabajadores de la cultura, de mujeres, de homosexuales y travestís, han significado el cierre de muchos espacios de expresión, organización y movilización de sectores de la sociedad y de la ciudadanía³³. Es indiscutible que el conflicto armado y las múltiples expresiones de violencia, de discriminación y de agresión, debilitaron profundamente el tejido social de la ciudad, la encerraron, la atemorizaron y por consiguiente la hicieron menos democrática.

La violencia intrafamiliar, el maltrato y la agresión a los niños y niñas y a las mujeres también presentan niveles muy preocupantes y en ascenso en estos años, lo que hace aún más compleja y urgente la búsqueda de soluciones.

En el 2004 las cosas están mejorando en algunos indicadores, pero aún se expresan graves violaciones a los derechos civiles, a la vida, a la seguridad, a la expresión, a la organización, a la diversidad; un total de 3.016 personas murieron por causas violentas en la ciudad durante el 2003, lo que configura una tasa de 98 homicidios por cada 100.000 habitantes. Mejorar esto es una obligación y un compromiso tanto del Estado como de la sociedad. Se requieren políticas públicas y acuerdos sociales de corto, mediano y largo plazo que garanticen la vida y la seguridad en un marco de democracia y de respeto a los derechos humanos. Si se quiere ser más efectivo y contundente en estas políticas y estas acciones hay que tener más claro cuáles son las diversas causas y factores que han generado esta crisis en la ciudad.

Fundamentación del derecho a la vida y a la seguridad

En lo que respecta al derecho a la vida y a la seguridad de las personas no hay grandes debates entre la mayoría de corrientes y doctrinas filosóficas, éticas y políticas. Los debates pueden surgir al momento de hacer referencia a cómo adquirir seguridad y garanti-

33. Existe poca información cualificada en la ciudad sobre el estado de algunos de estos derechos; en próximas investigaciones habrá que ampliar y enriquecer este tema.

zarla; al papel del Estado en estos campos, a las principales amenazas y a los responsables de la violación de estos derechos y libertades y a la calidad de vida que se debe garantizar en todos los sentidos.

Una de las perspectivas teóricas que más ha nutrido este debate es la liberal. Para muchos autores, John Locke es el punto de partida del liberalismo como corriente filosófica y política, es según ellos el fundador del liberalismo. En su ensayo sobre el gobierno civil este autor sostiene que:

Aunque el estado natural sea un estado de libertad, no lo es de licencia; el estado natural tiene una ley natural por la que se gobierna y esa ley obliga a todos. La razón, que coincide con esa ley, enseña a cuantos seres humanos quieren consultarla que, siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones (Locke, 1969:23).

Cuando Locke u otros autores mencionan *el estado natural o estado de naturaleza* se refieren a una construcción teórica formulada por Hobbes para describir la situación humana previa a la conformación del Estado y de las leyes en que cada persona depende de su propia fuerza e ingenio para proteger su vida y sus bienes de los otros (Hobbes, 1994:143).

Para Locke estos derechos a la vida, a la salud —entendida como la integridad física—, a la libertad y a la propiedad, son derechos humanos individuales, porque su realización depende única y exclusivamente de la iniciativa de los individuos y son de carácter *negativo* porque son de obligatorio cumplimiento para todos aún antes de que haya alguna ley positiva que los explicita. Por eso estos derechos gozan de completa vigencia aún en el estado de naturaleza y constituyen lo que se denomina la ley natural.

La concepción de derecho a la vida de Locke radica en que todo ser humano tiene derecho a que nadie le quite la vida de modo injusto y violento. Por derecho a la salud el autor entiende el derecho a la integridad física y por ser libre asume el estar sujeto a la ley y no a otro individuo, de lo contrario seríamos esclavos del déspota o de nuestras pasiones. Para Locke la ley rige sobre gobernantes y gobernados por igual porque lo que gobierna en un Estado es el derecho (Estado de derecho), pero la ley positiva, los acuerdos reglamentados

en los órganos legislativos de cualquier Estado, son mandatos cuyo deber primario es interpretar la ley natural.

El pensamiento liberal moldeó buena parte del pensamiento filosófico y político de los siglos XVIII, XIX y XX. Su influencia ha sido trascendental en la acción política y fue crucial en el período de estructuración de las democracias occidentales modernas. Esta impronta liberal se refleja en varias declaraciones y constituciones nacionales desde el siglo XVIII; la Declaración de Filadelfia del año 1774, por ejemplo, proclama: “Los habitantes de las colonias inglesas en Norteamérica tienen los siguientes derechos: a la vida, a la libertad y a la propiedad, y no han cedido nunca a ningún poder soberano el derecho a disponer de ninguno de ellos sin su consentimiento” (Gracia, 1989:135).

En el mismo sentido se puede ubicar la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, (este texto también fue asumido en la Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776) que en su primer punto afirmaba:

Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos innatos, de los que cuando entran en estado de sociedad, no pueden privar o desposeer a su posteridad por ningún pacto, a saber: el goce la vida y de la libertad, con los medios de adquirir y poseer la propiedad y de buscar y obtener la felicidad y la seguridad (Gracia, 1989:135).

La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Francesa el 26 de agosto de 1789 también plantea: “La meta de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescindibles del hombre. Estos derechos son: la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión” (Gracia, 1989:136).

Como lo anota Gracia, a partir de ese momento los derechos humanos negativos, o derechos civiles y políticos, son una conquista ya lograda, que poco a poco se expresó en las constituciones nacionales de los países democráticos.

Las bases dejadas por Locke constituyen el fundamento de la doctrina liberal en relación con el papel del Estado en la organización de los sistemas sociales. Ellas fueron retomadas y afirmadas

por los autores liberales más representativos de esta corriente del pensamiento: Adam Smith, John Stuart Mill y Robert Nozick. Smith, al referirse a las obligaciones del Estado, claramente fijaba su rol en la garantía de los derechos civiles:

Según el sistema de libertad natural, el Soberano tiene únicamente tres deberes que cumplir, los tres muy importantes, claros e inteligibles al intelecto humano: el primero, defender a la sociedad contra la violencia e invasión de otras sociedades independientes; el segundo, proteger en lo posible a cada uno de los miembros de la sociedad de la violencia y la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esta misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueda interesar a un individuo o a un pequeño número de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de éstas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social (Smith, 1997:420).

Por su parte Stuart Mill en su texto sobre la libertad afirma:

La única libertad que merece este nombre es la de buscar nuestro propio bien a nuestra propia manera, en tanto que no intentamos privar de sus bienes a otros o frenar sus esfuerzos para obtenerla. Cada cual es el mejor guardián de su propia salud, sea física, mental o espiritual. La especie humana ganará más en dejar a cada uno que viva como le guste más, que no en obligarle a vivir como guste al resto de sus semejantes (Stuart Mill, 1985:38-41).

A finales del siglo XX Nozick conserva lo que el mismo denomina "la respetable tradición de Locke". En su texto clásico *Anarquía, Estado y utopía* define lo que para él son las funciones básicas del Estado y se proclama seguidor del Estado mínimo: "El Estado mínimo es el más amplio que puede justificarse. Un Estado mayor violaría los derechos de las personas" (Nozick, 1988:153). Coherente con esta visión de Estado precisa lo que para él serán sus funciones básicas:

Nuestra conclusión principal a propósito del Estado es que está justificado un Estado mínimo, limitado a las estrictas funciones de protección contra la violencia, el hurto, el fraude, el cumplimiento de los contratos, etc., que en un Estado con más funciones violaría

el derecho de las personas a no ser forzadas a hacer ciertas cosas, y no es justificable; y que el Estado mínimo es tan sugestivo como justo. Dos consecuencias notables de lo anterior son que el Estado no puede utilizar su aparato coercitivo con el fin de obligar a algunos ciudadanos a ayudar a otros, o para prohibir actividades a la gente por su propio bien o protección (Nozick, 1988:160).

Las nociones de los filósofos más representativos del pensamiento liberal han generado controversia a lo largo de los últimos siglos en lo que respecta a delimitar el rol del Estado solamente en la garantía de los derechos civiles. La crítica más vehemente la formuló Marx, para quien los derechos civiles son formales y carecen de efectividad desconectados de la base económica.

Marx y Engels hacen en sus obras una crítica fuerte de las teorías liberales basadas en el respeto escrupuloso de los derechos civiles y políticos. Es un error, piensan, creer que mediante la promulgación de una tabla universal de derechos humanos quedan resueltos los problemas de la sociedad y del Estado. Esta tabla sirvió, ciertamente, para acabar con el Estado despótico y absolutista instaurando otro popular y democrático (Gracia, 1989:236).

Para Marx el tema de la justicia se plantea en el terreno económico, más concretamente en el punto de la propiedad privada. La injusticia radical y primaria está en la apropiación que ciertos individuos hacen de los bienes de producción. Para Marx el Estado moderno basado en el respeto por los derechos civiles no hace otra cosa más que perpetuar la desigualdad y la injusticia. Por esto para Marx el Estado liberal no es otra cosa que la institucionalización de la injusticia (Gracia, 1989:237). (Marx aspira a ver complementados la tabla de derechos civiles y políticos, con los económicos para alcanzar la justicia). En su texto *La cuestión judía* (1843) escribe que ninguno de los llamados derechos humanos va más allá del hombre egoísta, más allá del hombre como miembro de la sociedad civil, del individuo retraído en sí mismo, en sus intereses privados.

Lo que nos interesa destacar es que a partir del siglo XVIII y hasta el momento, la mayoría de las sociedades han aceptado la importancia del reconocimiento de los derechos civiles para todos los ciudadanos sin distinciones. Los debates sobre los derechos civiles

radican en si su protección es el único papel del Estado o si el derecho civil a la propiedad no se puede afectar ni siquiera en casos en que la supervivencia de los otros se ve amenazada.

Casi todas las corrientes de pensamiento liberales y democráticas coinciden también en que la importancia del rol del Estado en la garantía del derecho a la vida y a la integridad física implica, entonces, que la seguridad ciudadana es una responsabilidad básica del Estado y no de los particulares. En los casos que eso sucede y se abandona o delega esta función en la sociedad civil se termina por deslegitimar el Estado y enfrentar la sociedad³⁴.

La noción sobre la situación de guerra real o latente en que estarían los ciudadanos si no existe una instancia social —el Estado— que garantice a todos la seguridad, surgió con los trabajos de Hobbes sobre el estado de naturaleza. Para Hobbes: “cuando no hay un poder instituido o ese poder no es suficientemente fuerte para garantizar la seguridad de todos, cada hombre habrá de depender y podrá hacerlo legítimamente de su propia fuerza e ingenio para protegerse de los otros hombres”. A esta confrontación de los hombres en que por ausencia de un poder soberano cada uno tiene el derecho y la necesidad de proteger sus bienes y su honor con sus propios recursos, es a lo que se denomina *estado de naturaleza* (Hobbes, 1994:143).

La idea de Hobbes era buscar superar el estado de naturaleza por intermedio de un árbitro, una autoridad respetada y acatada por todos, que garantizara el orden y permitiera el funcionamiento de la sociedad. Ese *árbitro* era el Estado y una de sus funciones básicas era la preservación de la vida, la integridad y la propiedad de todos los miembros de la sociedad. Para cumplir adecuadamente con ese papel debe tener, entre otras cosas, el monopolio en el uso de la fuerza. Cuando el Estado no cumple con esa función esencial se des-

34. En buena medida la crisis de la vida y la seguridad en Medellín y otras regiones del país se originó en la decisión de varios gobiernos de privatizar la seguridad y la justicia. Esto ha hecho un daño enorme a la legitimidad del Estado y a la convivencia ciudadana. Estimuló enormemente la actitud ciudadana de “hacer justicia” por las propias manos o la de pagar para garantizar seguridad, primero a empresas privadas que lo podían hacer y después a bandas, milicias y paramilitares, y el Estado perdió el monopolio en la garantía de la justicia y en el uso de la fuerza.

legítima, pierde parte de su razón de ser y conduce a que la sociedad trate por sus propios medios de garantizar su vida y sus derechos. Es volver de alguna manera al *estado de naturaleza*.

El derecho a la propiedad

Aclarados los fundamentos y el sentido del derecho y la libertad a la vida, la integridad y la seguridad, profundizaremos en esta parte sobre el otro gran derecho y libertad civil, establecido por los padres del liberalismo, sobre el cual sí hay una gran polémica desde su formulación, aún entre los mismos liberales. Se trata del *derecho a la propiedad* y de la justicia distributiva.

Aristóteles determinó la teoría económica hasta Locke. Para él había dos tipos de justicia: *la distributiva*, que regía las relaciones y la distribución de bienes, riqueza y tributos entre los súbditos y el soberano; y *la conmutativa*, que regía las relaciones y la distribución de los bienes entre los súbditos. Por eso las diferentes teorías que se refieren a la distribución de los recursos y beneficios generados en la sociedad se inscriben en el campo de la llamada justicia distributiva.

Aristóteles condenó toda propiedad que excediera los límites de lo indispensable porque consideraba a la economía como un medio al servicio del hombre, pero si éste acumula más de lo necesario, es él quien pasa a ser un medio de la economía: vive para lo que tiene (Grondona, 1994).

Por su parte Locke era de la idea de que todo el producto del trabajo de que es capaz un hombre es suyo.

Cualquier cosa que él saca del estado en que la naturaleza la produjo y la dejó, y la modifica con su labor y añade a ella algo que es de sí mismo, es, por consiguiente, propiedad suya. Pues el sacarla del estado común en el que la naturaleza la había puesto, agrega a ella algo con su trabajo, y esto hace que no tengan ya derecho a ella los demás hombres (Locke, 1969:19).

Para él había dos actos ilegítimos de apropiación: Apropiarse de unos bienes sin dejar suficiente reserva para los otros; y extenderse más allá de lo que puede gozar, trabajar, fecundar.

Para resolver el problema de la mayor acumulación por algunos miembros de la sociedad, Locke estableció que no se violaba la ley natural cuando los bienes que se acumulaban no se dañaban, no se corrompían. Por eso señaló: “Los hombres están de acuerdo y han estado de acuerdo en que comiencen las posesiones desiguales sobre la tierra, desde el momento en que por tácito consenso encontraron en la moneda una manera de acumular sin que lo acumulado se corrompa” (Locke, 1969:34). Al inventarse la moneda ya los hombres podían acumular sin que se corrompieran los bienes y de esa manera se resolvió el problema moral de que unos tuvieran más que otros. Se legitimó la desigualdad entre los hombres.

El otro problema a resolver era qué hacer con los bienes que poseía una persona al momento de fallecer. Locke estableció la legitimidad de la herencia y esta se consideraba como un medio válido de transmisión de lo acumulado, de generación a generación. Según él:

Todos los hombres nacen con un doble derecho. El primero es el de libertad de su propia persona, y ninguno otro tiene autoridad sobre ella, porque en cada hombre reside la libre disposición de la misma. El segundo es el derecho de heredar con sus hermanos los bienes de su padre, antes que ninguna otra persona (Locke, 1969:41).

En consecuencia, según el liberalismo de Locke, una propiedad es justa si ha sido adquirida justamente (por medio del trabajo) y si se ha transmitido a los descendientes por vías justas; es decir, si se han respetado las reglas de la justicia tanto en la adquisición como en la herencia. Desde esta perspectiva es inadmisibles moral y legalmente afectar la propiedad de unos para buscar el beneficio de otros. La noción de la justicia distributiva que Aristóteles y Platón llegaron a aceptar es rechazada por este liberalismo ortodoxo.

De allí que Nozick, fiel representante de la “respetable tradición de Locke”, dedique buena parte de su obra clave, *Anarquía, Estado y utopía*, a atacar a otro liberal, John Rawls, que se atrevió en su *Teoría de la justicia* a recuperar y desarrollar la noción de justicia distributiva (Rawls, 1971).

Nozick establece en su texto dos principios: el de la justa adquisición y el de la justa transferencia. Ellos definen, para él, el

ámbito de la justicia, de modo que todo lo que esté fuera de ellos no puede ser distribuido en razón del principio de justicia. En algunos casos admite un tercer principio, el de rectificación, pero éste sólo se acepta para algunas acciones de beneficencia, filantropía o caridad, que no son precisamente los que sustentan la noción de justicia distributiva.

Por eso Nozick se siente más cómodo hablando de justicia conmutativa. Para él la justicia conmutativa permite regir los intercambios: tú me das aquello que yo espero de ti a cambio de aquello que tú esperas de mí. Que el intercambio sea auténtico, que no implique engaño. Nozick será claro en la opción liberal por la justicia conmutativa y contra la distributiva: piensa que la “redistribución”, de la que tanto se habla en las democracias sociales, es un concepto falso porque nunca ha habido, previamente, “distribución”. Según él y según Locke lo que uno gana con su trabajo honrado es propio, nadie se lo dio, entonces, ¿cómo se va a redistribuir lo que no se distribuyó?

Estos autores piensan que obligar a cualquier persona a contribuir con una parte de sus bienes legítimos al bienestar de los demás es una flagrante violación del derecho de propiedad justa de esa persona. En tal sentido, los impuestos obligatorios, máxime si son directos, establecidos para sostener cualquier tipo de programas de bienestar social, les parecen verdaderos hurtos. Menos aún cabría en esta lógica un impuesto a las grandes herencias o las rentas ociosas; todo ello es violación al sagrado derecho de propiedad.

En el campo del liberalismo hay posturas mucho más progresistas. Un ejemplo es la propuesta de John Rawls de justicia como equidad, que sin apartarse de la visión liberal de la predominancia de la libertad, construye un segundo principio que da lugar a una redistribución en la sociedad para atender la situación de las personas más desaventajadas. Este principio es conocido como el “principio de la diferencia” y es, en su propuesta, el que gobierna la distribución de los recursos de la sociedad. Si el primero se mostraba vinculado con la idea de la libertad, éste se muestra asociado a la idea de igualdad. Y si aquél parecía resultar del desconocimiento de cada uno respecto de su concepción del bien, éste parece derivarse

de la ignorancia de datos tales como la posición social y económica, o los talentos de cada uno.

El esquema de justicia de Rawls no se considera satisfecho con una mera igualdad de oportunidades. Se afirma, en cambio, que las mayores ventajas de los más beneficiados por la lotería natural son justificables sólo si ellas forman parte de un esquema que mejora las expectativas de los miembros menos aventajados de la sociedad.

Para Rawls resulta obvio, por una parte, que las arbitrariedades morales no son justas o injustas en sí mismas: no tendría sentido “reprocharle” a la naturaleza el que nos haya favorecido o desfavorecido en nuestras asignaciones iniciales. Sin embargo, en su opinión sí tiene sentido hacer una evaluación sobre la justicia o injusticia de las instituciones básicas de nuestra sociedad: la naturaleza no es justa o injusta con nosotros, lo que es justo o injusto es el modo en que el sistema institucional procesa estos hechos de la naturaleza. De ahí surge su afirmación de que la “primera virtud” de cualquier sistema institucional ha de ser la de su justicia.

La noción liberal ortodoxa, no redistributiva, sobre el derecho a la propiedad es compartida por la mayoría de grandes propietarios colombianos y antioqueños, y si se analiza la estructura tributaria en Colombia, también ha sido compartida por los gobiernos de ambos partidos y por la mayoría de los legisladores del Congreso. Por eso los grandes empresarios, así como los grandes terratenientes y algunos funcionarios públicos, se oponen a cualquier propuesta redistributiva de la propiedad y de la riqueza. Igualmente amplios sectores de la dirigencia nacional se oponen al aumento del gravamen a la renta y al establecimiento de estructuras impositivas progresivas, donde las personas de mayores ingresos paguen más impuestos. En otros capítulos analizaremos detalladamente cuál es la magnitud de la desigualdad social de Medellín y trataremos de sustentar la necesidad de cambios en las políticas públicas redistributivas, para que la ciudad sea viable a mediano y largo plazo, por lo menos para la mayoría de sus habitantes.

No se trata de asumir la postura marxista de la expropiación del capital y de los medios de producción para convertirlos en bienes comunes a la sociedad, pero tampoco de respaldar la visión liberal

que no admite ningún tipo de redistribución de la propiedad y de la riqueza. Es fácilmente demostrable que esas inmensas fortunas no han sido adquiridas legítimamente a través del trabajo abnegado de estos personajes, ellas contienen el sudor y el trabajo de miles de seres humanos que han sido explotados, mal remunerados, excluidos y privados de toda posibilidad de ascenso social; entonces hay razones morales y éticas para exigir esa redistribución, y también razones económicas, porque una distribución más equitativa de la propiedad y de la riqueza garantizaría un mejor ingreso, mayor crecimiento económico y mayor productividad social.

La formalidad de los derechos civiles

El reconocimiento formal —legal— de los derechos civiles está expresado en la Constitución Nacional y en varios tratados internacionales firmados por diferentes gobiernos colombianos. La Constitución Nacional de 1991 proclama que “el derecho a la vida es inviolable, nadie será sometido a desaparición forzada, se garantizará a toda persona la libertad de culto y la libertad de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones” (República de Colombia, 1991: Artículos 11-12-19-20).

De los tratados y pactos internacionales, sin lugar a dudas, el más importante en materia de derechos civiles es la Declaración Universal de los Derechos Humanos que consagra:

- Todo individuo tiene derecho a la vida, la libertad y la seguridad de su persona.
- Nadie será objeto de injerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.
- Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.
- Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente, y nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar

de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia.

- Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.
- Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.

Violencia en Colombia y en Medellín

En esta parte del capítulo se hace un resumen de las posturas teóricas desde las que se analiza la violencia en Colombia para después explicar lo que constituye el marco referencial que utilizamos para entender la violencia en Medellín.

Antes de analizar las corrientes de pensamiento sobre la violencia en Colombia es necesario hacer una rápida puntualización sobre la noción de violencia. Algunas veces se considera que cualquier relación donde unas personas ejercen arbitraria o injustamente su poder económico, social o político sobre otras puede ser considerada violencia; ésta se podría denominar una visión maximalista. En el presente estudio asumiremos lo que se denomina una noción minimalista (Giraldo, 2001) que considera violencia aquellos casos de “interacción humana en los cuales mediante la fuerza se produce daño a otro para la consecución de un fin” (Franco, citado por Giraldo, 2001:112). Esta elección se realiza por considerar que la perspectiva maximalista no arroja ninguna luz en la comprensión de los factores asociados con la violencia y sus posibles interrelaciones y por lo tanto entrapa cualquier búsqueda de la paz.

Retomando las perspectivas de análisis sobre la violencia en el caso colombiano, de acuerdo a González, Bolívar y Vásquez (2002) los estudios sobre la violencia en Colombia difieren al menos en tres aspectos: el rol del Estado, las razones socioeconómicas y el carácter colectivo de los actores armados.

Algunos teóricos sostienen que la violencia en Colombia está relacionada con los espacios dejados por el Estado en la sociedad, que queda expuesta a la dinámica de actores sociales con intereses contrapuestos. En esta línea de análisis se inscriben los trabajos sobre la precariedad del Estado en la administración de justicia y en la resolución de los conflictos. En este corriente de pensamiento se inspiran los trabajos de Pécaut (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

Otra perspectiva de análisis en la que difieren muchos teóricos es en el carácter delincencial o político de los actores armados. Para algunos, los intereses económicos dominan y explican el accionar de los grupos armados, y en ese sentido no habría categorías explicativas que justifiquen su diferenciación con los grupos delictivos, movidos exclusivamente por intereses privados e individuales. Por lo tanto, lo que se requiere es una perspectiva económica de la opción individual racional del beneficio propio. “La lógica de los actores armados en cuanto a sus intereses y en la esfera económica debe remitir a la posibilidad de una economía política del conflicto armado, lo cual no debe descartar el análisis de la violencia política como una empresa rentable” (Rubio, citado por González Bolívar y Vásquez, 2002:22).

Otro aspecto en que difieren los analistas de la violencia en Colombia es en el de la relación entre condiciones socioeconómicas y violencia, y concretamente en la relación entre pobreza y violencia. Para algunos autores no es posible establecer una relación causal entre estos dos fenómenos ya que no es en las zonas más pobres donde se origina la violencia política, y además, dados los altos niveles de acumulación de riqueza de los grupos armados, no es posible interpretar su causa como una cruzada en favor de la distribución desde los más ricos hacia los más pobres. Para algunos de estos autores, las llamadas *causas estructurales de la violencia* legitiman las acciones violentas y deslegitiman la acumulación de riqueza, en lugar de acentuar la necesidad de fortalecer el aparato judicial en el control de los actos violentos (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

De acuerdo a algunos académicos sólo entre el 6% y el 12% de los homicidios en Colombia se explican por variables socioeconómicas y el 90% por la presencia de actores armados, ineficacia de la

justicia y narcotráfico. Para esta perspectiva lo que las estadísticas demuestran es una clara asociación entre violencia y deficiencias en el aparato judicial (Sánchez y Méndez, citados por González, Bolívar y Vásquez, 2002).

Otros autores, como Gaitán, descartan la relación directa entre pobreza y violencia, apuntando a una asociación más compleja entre violencia y aumento rápido y desigual de la riqueza, acompañado de una precaria intervención del Estado en la vida social:

Los análisis disponibles sugieren que no es la pobreza ni la ausencia de Estado lo que se asocia con la violencia sino el fenómeno de la rápida expansión económica que va más delante de la capacidad del Estado para hacer presencia, lo que crea un espacio para el desarrollo de actividades violentas (Bejarano, citado por González, Bolívar y Vásquez, 2002:34).

Para la interpretación del fenómeno de la violencia en Medellín asumimos la propuesta teórica del Cinep, según la cual es necesario incorporar en el análisis los procesos históricos de largo plazo que estructuran condiciones de opciones violentas para determinados actores, con los procesos coyunturales de mediano y corto plazo que actúan como detonantes, catalizadores o multiplicadores de los conflictos violentos. El uso de la violencia se interpreta no como una respuesta mecánica a esas causas estructurales y coyunturales, sino como la decisión política de algunos actores que escogieron la violencia como instrumento para las transformaciones sociales (González, Bolívar y Vásquez, 2002).

En relación con las causas estructurales de largo plazo se destaca la manera como el país se pobló y la forma excluyente como se construyó la actual estructura económica, social y política. Igualmente se consideran un factor estructural asociado con la violencia, los conflictos regionales y de representación desigual de las regiones en el aparato estatal, que han marcado la construcción y la legitimidad del Estado colombiano en el territorio nacional.

Como proceso estructural se destaca también la violencia de los años 50 y las dificultades de expresión para los movimientos políticos alternativos al bipartidismo surgidos durante este período. Igualmente en la mirada estructural se ubican la inequitativa dis-

tribución de la propiedad y la excesiva concentración de la riqueza; circunstancias como la no realización de una profunda reforma agraria, son evidentemente factores que han originado o estimulado el conflicto armado interno.

En el mediano plazo el análisis se complementa con la influencia del narcotráfico en la vida social, económica y cultural, así como el surgimiento de las autodefensas y los grupos de extrema derecha y la transformación del modo de operación y de los territorios de acción de los grupos guerrilleros.

Además de los debates sobre los referentes estructurales y los de mediano y corto plazo para explicar la violencia en Colombia, en el análisis sobre la violencia en Medellín también se han planteado varias hipótesis explicativas. Vilma Franco (2004), en su trabajo sobre el conflicto urbano en la ciudad, agrupa estas perspectivas en tres momentos, de acuerdo a la perspectiva de análisis, aunque no significan momentos cronológicos estrictos. El primero de los momentos, característico pero no exclusivo de la década de los 80, enfatiza en la relación causal entre la violencia, la pobreza y el proceso de crecimiento y poblamiento de la ciudad. El segundo, característico de los noventa, enfatiza en el sustrato cultural del comportamiento violento. El tercero se remite a la dinámica del escalamiento de la guerra en la ciudad en los últimos cinco años (Franco, 2004:62-63).

La autora plantea que estos tres momentos explicativos obedecen a su vez a tres coyunturas específicas: el primero se corresponde con los efectos del acelerado proceso de urbanización, el segundo con el auge del narcotráfico y de grupos armados, y el tercero con la agudización del conflicto político en la ciudad. La pregunta central común a los tres momentos explicativos ha sido por la intensidad y la persistencia más que por las causas de la violencia.

Se asume como marco referencial para el análisis la presencia de factores estructurales de orden sociocultural, político y económico, que se manifiestan en altas tasas de violencia desde hace más de cuatro décadas. Estas condiciones estructurales han sido alimentadas por procesos coyunturales —narcotráfico, cambios tácticos de los movimientos insurgentes y estrategia contrainsurgente ilegal— que han hecho que la violencia en la ciudad pueda perpetuarse.

Como lo expresamos desde nuestro análisis del contexto de las últimas décadas, Antioquia y Medellín enfrentaron una aguda crisis del proyecto histórico que posibilitó su desarrollo; esta crisis sigue sin tener una salida estructural de tipo democrático, lo que favorece, en nuestra opinión, diversas expresiones de delincuencia, ilegalidad, criminalidad y violencia. Como es sabido, en la década de los sesenta se transformaron patrones e imaginarios culturales en todo el mundo. Medellín no fue la excepción. La década empezó con una acentuada recesión económica y un quiebre del modelo de “antioqueñidad” —basado en la familia, el trabajo, la religión católica y la actividad industrial y comercial—. Esta crisis no fue enfrentada por la dirigencia local. Según Zambrano (1992) las élites se centraron en la crisis económica, no buscaron los mecanismos para integrar los cambios sociales y culturales en la construcción de un nuevo modelo, sino que torpemente se aferraron al pasado. Así se decidió simplemente ignorar la otra ciudad no sólo en el sentido urbanístico sino también social y cultural. Los planes de desarrollo privilegiaban la estructuración urbanística del sur³⁵ y el norte³⁶ se construía espontáneamente, sin planificación. En el plano cultural el prototipo de familia paisa —rol del padre y la madre— continuó siendo el tradicional cuando esa realidad ya no existía en muchas familias.

De igual manera, los factores estructurales de naturaleza socio-cultural están relacionados con la ausencia o precariedad de cierto tipo de valores que promueven la convivencia, tales como el respeto a la vida, el uso de instancias jurídicas para la resolución de los conflictos y respeto por la diversidad.

En el plano socio-cultural, también es innegable la influencia del estilo de vida promovido por lo que algunos denominan *la subcultura del narcotráfico*, que reconfiguró algunos de los valores y las formas de ser propias de la cultura antioqueña incorporándole nuevos patrones de consumo. “Esta subcultura es producto de un sincretismo de elementos de la cultura paisa, del consumismo propio de la modernización y de la tradición maleva proveniente del mundo delincriminal de los años sesenta y setenta” (Salazar y Jaramillo, 1992:110).

35. De sectores medios y altos.

36. En los sectores populares y en la periferia.

El narcotráfico y en particular los valores encarnados en la figura del *traqueto*³⁷ que se consolidó en los años ochenta ejercen todavía una fuerte influencia en el imaginario social. Su imagen es la exaltación de ciertos valores de la cultura paisa como el sentido de superioridad y el arrojo del antioqueño, el sentimiento religioso y el apego a sus símbolos, y la ambición de dinero a cualquier precio (Salazar y Jaramillo, 1992).

Los factores estructurales de orden sociopolítico enfatizan en la manera en que se ha construido lo público en la ciudad, incluyendo la brecha entre los cambios socioeconómicos acelerados y la baja institucionalidad, la ruptura entre Estado y sociedad civil, las dinámicas de exclusión y la privatización de lo público (Franco, 2004:67). Hay una gran precariedad de Estado y sobre todo de Estado Social de Derecho, en amplias zonas de la ciudad. Muchos habitantes de esta ciudad no han sentido esa presencia estatal ni en el plano de la defensa de sus vidas y de su seguridad, ni en lo social. El Estado no sólo ha perdido el monopolio en el uso de la fuerza y el control de amplios territorios, sino que la fuerza pública, los organismos de seguridad del Estado, son vistos muchas veces más como un enemigo o una amenaza que como un aliado en quien confiar. Además es claro que la justicia no funciona adecuadamente, lo que acentúa esa ilegitimidad de las instituciones estatales.

Los factores socioeconómicos tienen que ver con la inequidad en la distribución de la riqueza y en la distribución del derecho a la ciudad. Esta desigualdad tiene raíces en la manera como se produjo y se produce todavía el proceso de poblamiento, que implicó e implica por un lado una ciudad planificada y dotada con el equipamiento urbano básico y por el otro una ciudad ilegal, no planificada y construida en abierto conflicto con la fuerza pública y con otras instituciones estatales.

También en este campo influye de manera importante el hecho de que Medellín es una ciudad profundamente desigual, en la que una pequeña élite empresarial concentra un gran poder económi-

37. Figura lingüística del narcotráfico. Personaje siniestro. Nombre dado a los segundones de los capos de las drogas que se distinguen del común por sus vestimentas, sus vehículos y modales extravagantes.

co y la inmensa mayoría de la población (el 65%) se encuentra en situación de pobreza y recibe un porcentaje muy pequeño de la riqueza generada en la ciudad. El que un porcentaje tan alto de la población esté en esa condición de pobreza, el que miles de jóvenes no tengan ni la oportunidad de estudiar ni de trabajar y que al mismo tiempo unos pocos grandes empresarios tengan el control hegemónico de las propiedades más significativas y se queden con la gran parte de la riqueza, es sin lugar a dudas un caldo de cultivo para la inseguridad y la violencia en la ciudad.

Dentro de los factores socioeconómicos se destaca igualmente la lucha por el territorio, que ha sido una constante de los conflictos urbanos en la ciudad. Como lo demuestra Franco (2004), este conflicto no sólo tiene que ver con la dinámica excluyente de construcción y poblamiento y por la movilización por el derecho a la ciudad, sino que además el territorio ha representado para los grupos armados de orden propiamente urbano un espacio a partir del cual se ha resuelto y se continúa resolviendo el problema del reconocimiento social.

Los territorios en disputa se han configurado en los barrios más pobres, donde la construcción cultural ha estado marcada por la segregación espacial, donde los pobladores tienen escasa experiencia de la escala territorial ciudad, en la medida en que la precariedad del ingreso no les permite acceder a los beneficios de la vida urbana sino que los confina en escalas menores de la cuadra, el barrio y la casa (Franco, 2004:95).

El narcotráfico

En medio de este contexto se arraigó el narcotráfico en la década de los 60, pero su dimensión y penetración en la vida local y nacional sólo fue evidente en las décadas posteriores. Inicialmente el negocio se limitó al cultivo y tráfico de marihuana hacia Estados Unidos y posteriormente, a partir de la década de los 70, a la siembra y exportación de cocaína. Ambas actividades eran realizadas por los tradicionales contrabandistas de electrodomésticos y cigarrillos que operaban en la zona de Urabá y Panamá (Salazar y Jaramillo, 1992).

En el comienzo de la década de los 80, la influencia del narcotráfico en la vida local era evidente. La crisis económica se agudizó y personas de diferentes estratos sociales optaron por el narcotráfico como solución a sus problemas y como mecanismo para ascender rápidamente. Esta opción fue tolerada y en algunos casos fomentada por la ineficiencia estatal.

Al mismo tiempo que el narcotráfico se consolidaba y que la justicia presentaba síntomas graves de inoperancia, crecía la acción de los escuadrones de la muerte. Según Salazar y Jaramillo (1992), a mediados de la década de los 80 operaban en la ciudad al menos tres escuadrones de la muerte: uno al servicio de la mafia y dos paraestatales —vinculados con la fuerza pública— encargados del asesinato de líderes de izquierda y de ladrones y mendigos. Los escuadrones paraestatales o paramilitares, a fines de los 80 y comienzos de los 90, con el apoyo del narcotráfico y de sectores de la fuerza pública, lanzaron además una intensa guerra sucia contra líderes y organizaciones defensoras de los derechos humanos y contra líderes y organizaciones sociales.

En esa misma década, cuando a la crisis social y económica heredada de los 60 se añade la inoperancia y complacencia de las autoridades, el narcotráfico empezó a utilizar a las bandas juveniles, formadas especialmente en las comunas de estrato medio-bajo y bajo, como instrumento para ajustes de cuentas internas o para asesinar jueces y funcionarios públicos que se interpusieran a sus intereses.

Las bandas juveniles no fueron creadas por los narcotraficantes, ni la mayoría de ellas trabajaban a su servicio. Estas fueron más un instrumento y potencia de una forma de asociación juvenil que ya existía y que ya hacía uso de la violencia y de la delincuencia en las comunas populares y en algunos colegios públicos (Salazar y Jaramillo, 1992).

Posteriormente, con la recomposición del narcotráfico a finales de los 80 y a comienzos de los 90, las bandas continuaron el accionar delictivo en sus barrios y en otras zonas de la ciudad, y empezó la cadena constatada varias veces: ante el abuso ejercido por un grupo armado sobre la población, surge otro que se proclama como libera-

dor y usando también medios violentos lo aniquila o lo neutraliza. Así surgieron las autodefensas comunitarias y las milicias para proteger a la población del abuso de las bandas juveniles. Esta cadena se fundamenta en la convicción de la población de que la justicia y el orden es algo que ellos deben gestionar por su propia cuenta y que para hacerlo hay que acogerse a las leyes de algún actor armado independientemente de su ideología.

A finales de la década del 80, a raíz de la decisión de extraditar a los jefes de los carteles de la droga³⁸, en especial del Cartel de Medellín, en cabeza de Pablo Escobar, el narcotráfico inició una guerra contra el Estado que cobró la vida de muchas personas entre jueces, policías, funcionarios públicos y ciudadanos en general, víctimas del terrorismo masivo e indiscriminado.

A principios de los 90 coincide la formación de autodefensas con la decisión de algunos grupos guerrilleros de aumentar su presencia política y militar en las ciudades. En este momento se presentó lo que Franco denomina “una simbiosis entre formas de resistencia armada y milicias bajo la égida del Ejército de Liberación Nacional y del Ejército Popular de Liberación, que encontró un terreno favorable para su posicionamiento en la demanda ciudadana de seguridad en un marco de violencia creciente” (Franco, 2004:102). Ahí empezó, o se escaló, la guerra entre diversas bandas de delincuentes comunes y de éstas con grupos de milicianos y de autodefensas con el apoyo de grupos de narcotraficantes y de sectores de la fuerza pública, por el control de los territorios y de sus habitantes, así como de los negocios ilegales en la ciudad.

Escalonamiento del conflicto armado

Continuando con la cadena, la alianza milicias-guerrilla a su vez contribuyó con importantes niveles de violencia no sólo en la confrontación con las bandas sino en la creación de cánones de convivencia y de administración de justicia mediante la coerción. La convivencia y la seguridad ofrecidas por la alianza milicias-guerrilla

38. El asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán en 1989 genera una fuerte reacción del presidente Virgilio Barco, que toma la decisión de extraditar a los jefes del narcotráfico, responsables de este magnicidio.

estaban soportada en abusos y violaciones de los derechos humanos tales como secuestros, extorsiones y asesinatos cometidos contra la población a la que supuestamente defendían.

A finales de la década de los 90, y con mayor fuerza en el período 2001-2002, empezó lo que se denomina propiamente *el escalamiento del conflicto armado en la ciudad*, de manera similar al fenómeno ocurrido en otras zonas del país pero con características particulares. Este escalamiento se debió a la pugna por el control territorial entre la guerrilla y los paramilitares, en donde estos últimos instrumentalizaron formas asociativas violentas preexistentes en algunos sitios de la ciudad.

Son varios los procesos relacionados con el escalamiento del conflicto en la ciudad; según Franco los factores asociados de manera más directa son la crisis del proceso de reinserción de las milicias, los abusos, la lumpenización y despolitización de los sectores milicianos y guerrilleros, el escalamiento del conflicto armado en otras zonas del departamento y la incorporación de los civiles en la guerra a través de las cooperativas de seguridad auspiciadas por el gobierno (Franco, 2004:103).

Después de la contratación de servicios de grupos delincuenciales, los grupos paramilitares intervinieron directamente a través de tropas profesionales y se intensificó el conflicto con el uso de componentes coercitivos paralegales. Se trató no solamente de debilitar al enemigo militar sino a todo aquel que representara los intereses contrapuestos aunque se tratara de un civil. Los instrumentos de acción utilizados para neutralizar la alianza milicias-guerrilla variaron en los diferentes momentos, desde el asesinato selectivo y la desaparición forzada hasta el desplazamiento forzado intraurbano de muchos pobladores de las zonas en conflicto (Franco, 2004:105).

La respuesta de las milicias y la guerrilla no fue menos sangrienta, ni menos violatoria de los derechos de los pobladores y de la población civil de diversos estratos socioeconómicos. En una clara violación al Derecho Internacional Humanitario la guerrilla usó instituciones educativas y comunitarias, las residencias de los pobladores y a los propios pobladores como escudos humanos para atacar y defenderse de sus enemigos. De otra parte, continuaron con los

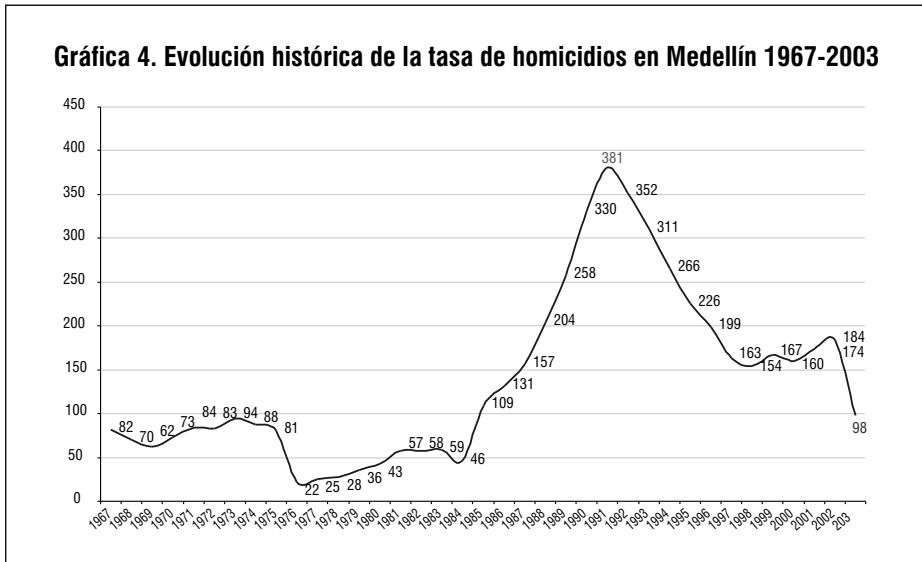
secuestros, extorsiones, *pescas milagrosas* y ataques directos contra la población civil.

Esta disputa territorial y política termina con la derrota militar y la retirada parcial de los grupos guerrilleros y de sus milicias y con el control de zonas de la ciudad por parte de los grupos paramilitares, con lo que se pasó del autoritarismo de los grupos guerrilleros al autoritarismo de los paramilitares.

El balance en Medellín

El análisis sobre la violación a los derechos civiles durante este período demuestra que la violencia y la inseguridad afectan de manera general e indiscriminada al conjunto del territorio y de los habitantes de la ciudad. Reconociendo esta generalización, es evidente que hay factores estructurales, mencionados en la primera parte del capítulo, de orden social, económico y político, que han influido para que el nivel de homicidios permanezca alto y se conserve una constante de un poco más de 80 homicidios por cada cien mil habitantes. Los factores coyunturales, también mencionados anteriormente, tales como narcotráfico, guerra milicias-bandas y escalamiento de la guerra en la ciudad, explican los aumentos abruptos de algunos años.

Hay una clara relación entre calidad de vida de cada comuna y su tasa de muerte violenta. Estas tasas han sido considerablemente más altas en las comunas pobres aún en los años en que el narcotráfico ejercía su influencia en toda la ciudad. En casi todo el período analizado las tasas de la comuna 1 (Popular) son cuatro veces más elevadas que las de El Poblado y Laureles. En 1999, por ejemplo, esta tasa fue de 321 por cien mil en el Popular mientras que en El Poblado fue de 59. Para el año 2003, las diferencias entre estas dos comunas se mantienen. Aunque no se puede considerar que la pobreza sea la causa de la violencia, indudablemente estos dos factores están asociados. Según el estudio realizado por la Secretaría de Gobierno en el 2003, la calidad de vida explica el 27% de la criminalidad homicida en cada una de las comunas de la ciudad, y por cada mejoría en un punto del índice de calidad de vida habría aproximadamente una disminución de 14 homicidios en cada una de ellas.



Fuente: Secretaría de Gobierno de Medellín 2003.

Esta gráfica es importante en la medida en que nos muestra una tendencia de más largo plazo, que en nuestra opinión es la manera más adecuada de analizar este tema. Al final de los años 60 la ciudad registraba una tasa de 82 homicidios por cada cienmil habitantes; al final del año 2003, la tasa es de 98 homicidios, un resultado ligeramente superior al punto de referencia establecido. La gráfica también permite ver con mucha claridad el dramático incremento de estas tasas al final de los años 80 y comienzos del 90; con una tasa de 381 por cada 100.000 habitantes, 1991 es el año más violento en casi cuarenta años de historia de la ciudad, y sin lugar a dudas este resultado ubicó a Medellín, en ese momento, como una de las ciudades más violentas del mundo.

En este resultado está presente la violencia desencadenada y estimulada por el narcotráfico, por las bandas delincuenciales, por el accionar guerrillero y paramilitar, por la guerra sucia de sectores del Estado contra líderes sociales y políticos, por la situación de pobreza y desigualdad, por las muertes por conflictos barriales y comunales, en este período se juntaron todos los factores generadores de violencia, estimulados y exacerbados por el narcotráfico.

Los barrios populares fueron el epicentro de la disputa de los diversos grupos armados y de la delincuencia común. Estos sectores no han tenido la necesaria intervención del Estado en materia económica y social ni tampoco en la preservación de la vida y la seguridad. En muchas ocasiones los agentes de la fuerza pública agredieron, intimidaron y violaron distintos derechos humanos de estos pobladores en forma directa o en alianza con grupos delincuenciales.

Así mismo, sectores del empresariado y de estratos altos y medios sufrieron el secuestro, la extorsión, la amenaza y la violación al derecho a la propiedad, a la seguridad y a la vida a manos de grupos guerrilleros-milicianos y de la delincuencia común.

Con gran preocupación se puede constatar que el Estado perdió el control de vastas zonas de la ciudad, el monopolio en el uso de la fuerza y la legitimidad ante amplios sectores de la población.

Violación al derecho a la vida

La mortalidad violenta

La mortalidad violenta incluye los homicidios, los accidentes de tránsito y los suicidios. El nivel de la mortalidad violenta en Medellín, expresado en función de su tasa bruta, presentó un ascenso progresivo desde el año 1983, mostrando su máximo valor en el año 1991 cuando registró una tasa récord de 424 por cienmil habitantes. A partir de ese año se aprecia una tendencia sostenida a la disminución aunque en el 2001 y 2002 hubo, nuevamente, un notable incremento en las muertes violentas.

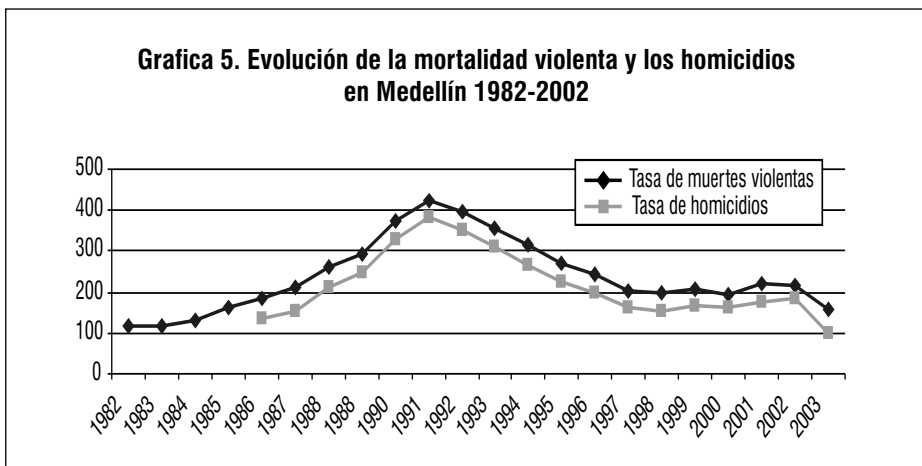
Comparando la evolución de las tasas por homicidio en el período 1986-2002 con respecto a las tasas de mortalidad violenta general en el mismo período, se encuentra un comportamiento muy similar. El año crucial para cada una de ellas fue 1991, luego se aprecia un notorio descenso. 2003 concluyó con una tendencia a la baja en ambos indicadores. A pesar de la tendencia positiva, las tasas de los últimos años son demasiado altas en relación con otras zonas del país y del mundo.

Medellín vivió una gran catástrofe humanitaria en estos años. Que una ciudad tenga 71.171 muertes violentas en el corto lapso de

Tabla 6. Tasa bruta anual, número de casos y porcentaje de variación de la mortalidad violenta, ocurrida en Medellín 1982-2002

Año	Total muertes violentas	Tasa por cien mil	Variación	Homicidios	Tasa por cien mil
1982	1.655	117			
1983	1.682	116	1,6		
1984	1.957	132	16,3		
1985	2.453	162	25,3		
1986	2.807	185	14,4	2.035	134
1987	3.319	213	11,6	2.393	154
1988	4.126	262	31,8	3.350	213
1989	4.792	292	15,9	4.069	248
1990	6.175	375	28,9	5.424	330
1991	7.081	424	14,6	6.349	381
1992	6.622	397	-10,0	5.881	352
1993	6.298	354	-11,8	5.526	311
1994	5.706	314	-6,5	4.831	266
1995	5.003	272	-13,3	4.159	226
1996	4.675	242	-6,5	3.853	199
1997	3.937	204	-3,8	3.144	163
1998	3.785	197	7,0	2.988	154
1999	4.053	207	7,0	3.258	167
2000	3.859	195	-4,7	3.159	160
2001	4.414	221	14,4	3.480	174
2002	4.392	217	-0,4	3.721	184
2003	3.016	156	-31	2.012	98

Fuente: Fiscalía General de la Nación (URI), Secretaría de Gobierno (Decypol). En: Secretaría de Gobierno, 2004.



Fuente: Cálculos propios

14 años es sin lugar a dudas la evidencia más clara de la magnitud y la profundidad de la crisis que registró. Hoy por fortuna hay una disminución importante, pero hay que seguir trabajando por superar esta crisis.

Las muertes violentas en Medellín en el 2003 presentaron los siguientes porcentajes: homicidios el 68%, accidentes de tránsito el 13%, otros accidentes el 15%, y suicidios el 4% (Secretaría de Gobierno, 2004). En 1991 estos porcentajes fueron: homicidios 88%, accidentes de tránsito 7%, otros accidentes 3% y suicidios 2%, lo que refleja que está disminuyendo el peso relativo de los homicidios en las muertes violentas. Es importante destacar el aumento del peso de los suicidios que en el 2003 registró el mayor número de casos del período estudiado.

Tabla 7. Víctimas fatales por causa externa, según la manera de la muerte en Medellín, 1990-2002

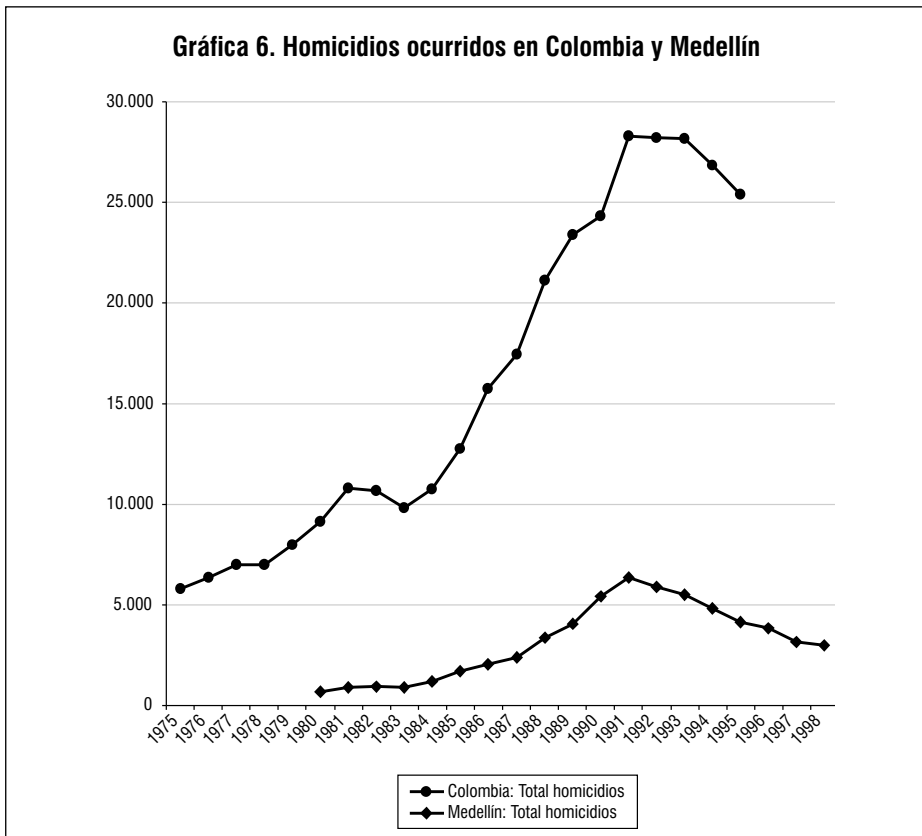
Año	Presunto homicidio	Accidente tránsito	Otra causa accidente	Presunto suicidio	Otras causas	Total muertes violentas
1990	5.474	474	210	76	0	6.234
1991	6.653	523	242	61	0	7.479
1992	5.941	541	206	96	37	6.821
1993	5.620	621	232	64	22	6.559
1994	5.032	682	224	89	27	6.054
1995	4.225	601	198	107	122	5.253
1996	3.886	542	215	95	88	4.826
1997	3.198	541	172	73	105	4.089
1998	3.029	511	166	117	101	3.924
1999	3.285	479	180	113	148	4.205
2000	3.097	435	157	114	102	3.905
2001	3.506	462	154	122	170	4.414
2002	3.585	435	157	97	118	4.392
2003	2.194	460	238	124	SI	3.016
TOTAL	58.725	7.307	2.751	1.348	1.040	71.171
Proporción	82.0	10.0	4.7	1.8	1.5	

Fuente: Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Medellín.

En el 2003 en total se presentaron 1.853 homicidios en el género masculino y 159 en el femenino, lo que corresponde a una relación de 12 hombres por una mujer. En general los días más violentos

corresponden a los fines de semana y el mayor porcentaje de estas muertes ocurrió en las horas de la noche. En promedio murieron en forma violenta 5,5 personas diarias en Medellín durante el último año y 12 en los años 2001 y 2002, aunque todavía son cifras muy elevadas, esta es una mejoría sustancial frente al promedio de la década del 90 que fue de 14 víctimas por día.

Cuando se comparan los homicidios ocurridos en Medellín y el total de los ocurridos en Colombia se encuentra que aunque en Medellín habita el 5% de la población nacional, la ciudad aportó el 16,62% del total de los homicidios ocurridos en el país en el período 1980-1995 (años de los que se tiene información de ambos). Igualmente se observa que el comportamiento de los homicidios es similar en ambos lugares: se nota un incremento hasta 1991, año en el que las tasas empiezan a descender.



La mortalidad violenta por zonas

Como se mencionó en el análisis sobre el contexto, la tasa de muerte violenta en las zonas estuvo ligada, además de las condiciones socioeconómicas, a disputas territoriales o conflictos coyunturales. La guerra que el narcotráfico le declaró al Estado explica en parte el incremento en las tasas de homicidios en 1991 y 1992 en todas las zonas. Por su parte, el escalamiento del conflicto guerrilla-paramilitares explica el aumento de las tasas en el 2001 y 2002 en algunas zonas. De otra manera no se podría entender por qué el sector de San Javier, por ejemplo, se “pacificó” tan dramáticamente, disminuyendo su número de muertos de 467 a 92 entre el 2002 y el 2003 (Secretaría de Gobierno, 2004).

La zona número 3, o centroriental, que está constituida por las comunas La Candelaria, Buenos Aires y Villa Hermosa, presenta las tasas más altas durante los últimos veinte años, con unas cifras exorbitantes en los años 1991, 1993 y 1998, cuando alcanzó tasas de 695, 765 y 623 respectivamente por cada cien mil habitantes. A partir de ese año y hasta el momento, esta zona disminuyó su nivel de violencia significativamente. Su alta contribución a la mortalidad violenta de la ciudad se debe a que ella incluye el centro, que concentra la mayor parte de entidades hospitalarias de la ciudad. Exceptuando la zona tres, la zona nororiental que incluye los sectores más pobres de la ciudad, ha tenido las tasas más altas de muerte violenta, y la zona 5 (El Poblado), junto con la zona 4 (Laureles-Estadio, La América), las más bajas.

Mortalidad violenta por grupos de edad

En relación a los grupos de edad afectados, la tasa de mortalidad violenta se comporta de manera similar durante todo el período analizado: el 50% de las víctimas son menores de 25 años. El grupo de edad entre 15-24 años presenta un ascenso significativo en su nivel de mortalidad violenta desde el año 1987 hasta alcanzar su máximo nivel en 1991, esto es 874 por cada cienmil habitantes. A partir de ese momento desciende.

El grupo etáreo entre 25-34 años presenta fluctuaciones en el período en estudio, al igual que el grupo de 15-24; la tasa más ele-

Tabla 8. Evolución de las tasas anuales de mortalidad violenta en Medellín, según zona de ocurrencia en el período 1985-1998. (Tasa por 10.000 habitantes).

	Zona 1	Zona 2	Zona 3	Zona 4	Zona 5	Zona 6	Promedio
1985	18,0	11,6	26,4	8,0	16,3	14,9	16,2
1986	21,3	13,6	28,5	12,2	14,6	13,5	18,1
1987	24,0	13,8	32,7	11,5	24,2	14,7	19,8
1988	31,1	21,4	43,1	14,4	23,2	20,6	25,6
1989	38,0	25,8	43,1	18,5	22,0	23,7	29,2
1990	50,9	34,8	61,1	21,7	25,4	25,3	36,8
1991	51,2	47,7	75,1	25,7	24,1	35,8	43,2
1992	42,8	38,6	76,1	21,0	20,5	32,9	38,2
1993	31,5	29,9	69,5	19,4	25,9	24,3	35,4
1994	26,2	29,5	67,8	17,9	18,1	22,5	32,0
1995	23,6	21,8	59,7	17,4	17,4	19,6	27,4
1996	23,5	21,3	48,1	15,6	16,5	22,2	25,3
1997	22,1	15,7	33,0	11,5	11,4	18,4	20,9
1998	19,6	13,6	62,3	8,2	10,9	13,3	21,9
1999	21,8	14,3	31,4	10,7	5,9	13,2	
2002	22,3	14,3	31,6	17,6	7	13,5	19
2003	12,3	9,3	18,6	6	3	7	11,1

Nota: No incluye las zonas rurales, ni información para los años 2000-2001.
Fuente: Instituto de Medicina Legal, Planeación Metropolitana (Departamento de Análisis Estadístico).

vada se registra en 1991 con un valor de 709 por cienmil habitantes, para luego descender de manera significativa hasta el final del período.

La información sobre la mortalidad violenta según grupo de edad en los últimos años está clasificada en grupos etáreos diferentes, aunque permite observar la tendencia mencionada de mayor impacto sobre los jóvenes.

Efecto de la mortalidad violenta sobre la esperanza de vida

Diferentes estudios realizados demuestran que la esperanza de vida en Medellín en el período 1987-1996 disminuyó de manera significativa, principalmente por causas asociadas a la violencia y, en segundo lugar, por las enfermedades del aparato respiratorio. La reducción fue mucho mayor para los hombres y para los habitantes de las comunas más pobres (García, Grisales, Fernández, Marín y Agudelo, 2001).

Tabla 9. Evolución de las tasas anuales de mortalidad violenta en Medellín según grupos de edad en el período 1982-1998. (Tasa por 10.000 habitantes).

Grupo	< 15	15-24	25-34	35-44	45-54	55 y +	Promedio
1982	3,2	13,1	19,7	16,0	11,3	13,9	11,7
1983	2,8	13,4	17,9	13,7	10,1	13,2	10,6
1984	2,3	14,2	22,9	17,2	13,6	13,1	12,1
1985	2,7	20,0	29,6	22,4	15,4	13,9	16,0
1986	2,6	22,4	36,2	22,7	16,1	15,8	18,0
1987	2,8	26,5	36,1	25,6	20,3	13,5	19,6
1988	2,9	37,1	48,1	31,2	19,3	18,9	25,3
1989	3,1	47,1	51,7	35,9	20,6	14,6	28,8
1990	3,6	62,5	65,7	41,0	24,3	19,0	36,4
1991	5,3	87,4	70,9	46,4	31,9	19,2	43,2
1992	5,2	73,6	59,7	42,8	26,9	19,9	37,8
1993	3,8	78,0	51,5	29,8	22,4	18,0	34,6
1994	3,2	74,8	44,3	30,0	18,4	16,6	30,8
1995	2,8	66,0	39,6	25,1	17,0	13,7	26,8
1996	3,3	60,4	36,6	24,1	15,9	12,1	24,8
1997	3,7	49,6	28,8	17,4	13,1	12,1	20,1
1998	2,6	52,8	30,1	17,3	13,8	16,4	21,1

Fuente: Instituto de Medicina Legal, Planeación Metropolitana, Departamento de Análisis Estadístico.

Tabla 10. Homicidios comunes en Medellín según edad, comparativo 2002-2003

Grupo de edad	2002	2003
00-14	101	35
15-17	424	205
18-21	766	397
22-25	739	402
26-29	403	207
30-33	403	212
34-37	274	173
38-41	207	123
Más de 42	404	254

Fuente: Secretaría de Gobierno Municipal, 2003.

Durante el decenio 1987-1996 la esperanza de vida de los habitantes de Medellín fue de 67 años. El análisis por sexo muestra que la de las mujeres estuvo entre 72 y 78 años. Discriminando por comuna, ejercicio que sólo se hizo en el período 1994-1996 por la

disponibilidad de información, se encuentra que la esperanza de vida femenina es más alta en la comuna de El Poblado (77.6) seguida por la de las comunas Laureles-Estadio y Belén, en las cuales las mujeres tienen esperanza de vida superior a 75 años.

Para los hombres la esperanza de vida durante el decenio 1987-1996 fue de 64 a 68 años. Exceptuando la comuna La Candelaria, los datos extremos están entre las comunas Laureles-Estadio, El Poblado y La América, donde los hombres tienen una esperanza de vida de 67 años frente a las comunas Castilla y Popular donde es de 56 años (García et. al, 2001:45).

Violencia ejercida contra la libertad

Es verdad que bajaron las tasas de homicidio en la ciudad al final de la década, pero esto no significa que la violencia y la inseguridad hayan decrecido en otro tipo de delitos. Tampoco ha cambiado el sentimiento de inseguridad y desprotección de la población, de hecho la gente sigue considerando este el segundo o tercer problema de la ciudad. La población, en su mayor parte, continúa temerosa, atemorizada, pues en la segunda parte de la década se incrementaron los secuestros, extorsiones, robos, amenazas y asesinatos políticos.

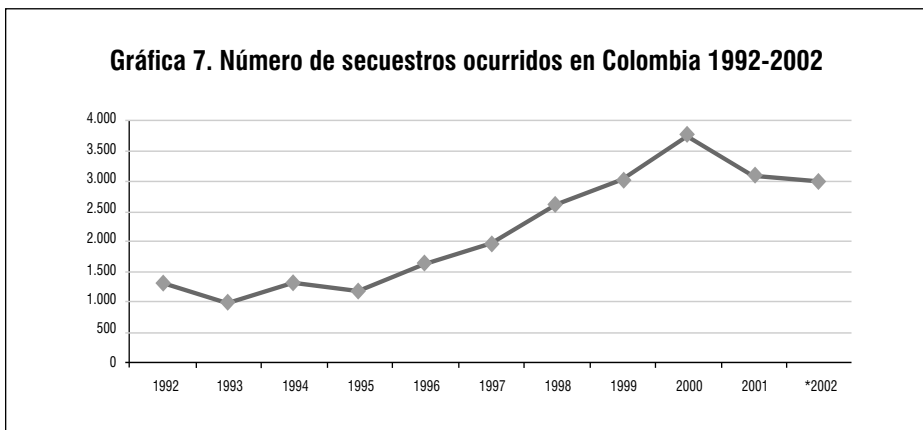
El secuestro y la desaparición forzada

El delito de secuestro ascendió a lo largo de toda la década del 90 y a partir del 2001 presenta en Colombia y en Medellín una tendencia a la disminución. De acuerdo con las estadísticas de País Libre en el 2003 Antioquia fue el departamento con mayor número de secuestros (287), que constituyen el 13% del total de país. Según esta misma institución los secuestros son perpetrados en primer lugar por las Farc, seguidos de la delincuencia común, los paramilitares y el ELN.

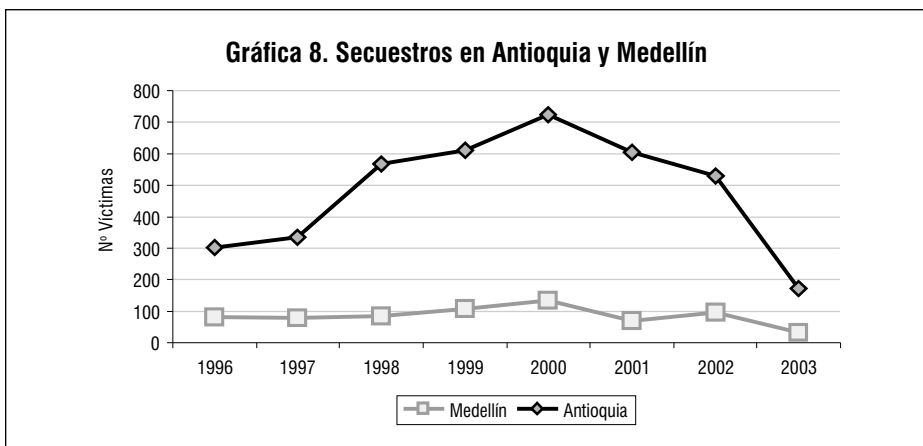
A pesar de la disminución de su frecuencia, el secuestro se convirtió en los últimos años en un fenómeno de enorme significación social y es uno de los delitos que más atemoriza a la población. Según Villa, Sánchez y Jaramillo (2003), el secuestro involucra no sólo a la víctima directa sino a sus amigos, familiares y allegados y tiene para ellos hondas repercusiones morales, emocionales y económicas. De acuerdo a estos mismos autores uno de los hechos más im-

portantes en relación al secuestro es la percepción generalizada de que cualquier persona, independientemente de su condición social o su edad, tiene algún nivel de vulnerabilidad.

Durante el período de estudio (Villa, Sánchez y Jaramillo, 2003), los secuestros colectivos o pescas milagrosas ocuparon un lugar destacado en el ambiente de miedo percibido por los ciudadanos. La sensación generalizada era de total desprotección frente a este delito, y de aumento de la vulnerabilidad de todos los ciudadanos y de todos los lugares.



Fuente: Policía Nacional - Centro de Investigaciones Criminológicas. Procesado: Observatorio Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH - Vicepresidencia de la República.

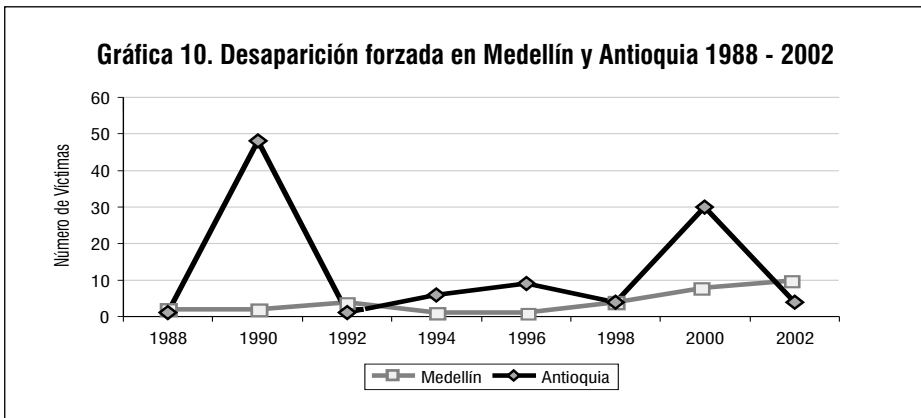


Fuente: Observatorio Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH - Vicepresidencia de la República.

La desaparición forzada es uno de los temas menos estudiados en Medellín y en Colombia. En algunos casos este delito involucra directamente a agentes del Estado y a grupos paramilitares, en una acción premeditada para exterminar y silenciar dirigentes sociales y políticos y defensores de derechos humanos.



Fuente: Asfades. Procesado: Observatorio Programa Presidencial Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.



Fuente: Asfades. Procesado: Observatorio Programa Presidencial Derechos Humanos y DIH, Vicepresidencia de la República.

Violación al derecho a la propiedad

La violación al derecho a la propiedad se expresa básicamente en el hurto calificado y el hurto a automotores, que son las modalidades

delictivas contra el patrimonio que más se reportan. Cabe destacar el alto número de delitos que no se denuncian, como la vacuna que deben pagar los comerciantes, tenderos, transportadores y habitantes de las zonas más pobres de la ciudad a los diferentes actores armados.

Aunque el hurto, el atraco y *el paseo millonario*³⁹ son modalidades de bajo impacto en los medios de comunicación y para las autoridades, los estudios revelan que por una parte ese tipo de delitos cada vez son más sofisticados y, por otra, que revisten gran importancia cuando se trata de entender el miedo de la población a habitar la ciudad.

Sobre la zona de ocurrencia de los delitos contra el patrimonio, el estudio sobre la localización de los eventos violentos y delictivos 1996-2000 en Medellín indica que 37 barrios concentraron el 38,61 % del conjunto de crímenes. En estos barrios se presentaron eventos en todas las quincenas y sus montos presentaron tendencias al alza o a la estacionalidad. El estudio encuentra que existe una fuerte evidencia de que en gran parte de estos barrios coinciden víctimas y victimarios, es decir, que se trata de un fenómeno endógeno al territorio.

Estos delitos pueden estar asociados a grupos de delincuencia común pero también pueden tener explicación en que son delitos motivados por la crisis económica y las necesidades sociales.

El hurto de vehículos es el segundo delito contra el patrimonio más denunciado. Su gravedad está representada no sólo en su alta frecuencia, sino en que además, en muchas ocasiones, está acompañado de lesiones y hasta de la muerte de la víctima.

Violencias contra grupos sociales específicos

Violencia contra trabajadores y sindicalistas

Desde hace tiempo ser sindicalista en Colombia, en Antioquia y en Medellín se ha vuelto una actividad de alto riesgo. Es una razón suficiente para ser despedido del trabajo, amenazado, detenido arbitrariamente, desaparecido, secuestrado y hasta asesinado. En el período comprendido entre enero de 1991 y marzo del 2003, un to-

39. También conocido como "secuestro express". Se trata de la retención de una persona, que generalmente viaja en un taxi, por un período de tiempo en el que se le obliga a retirar dinero de su cuenta de ahorros y a suministrar una serie de datos relacionados con sus ingresos, lugar de residencia y trabajo.

Tabla 11. Hechos punibles con más frecuencia en Medellín 1996-2000

Evento principal	Frecuencia
Hurto calificado	54.332
Hurto agravado automotores	43.093
Hurto simple cuantía menor a 10 salarios mínimos mensuales	32.221
Acto ultrajante contra otro	20.070
Homicidio	15.427
Violencia intrafamiliar	5.912
Lesiones personales dolosas	4.982
Inicio de obra sin permiso o violación a las condiciones	3.624
Conducta atípica válida para delitos y contravenciones	3.597
Abandono seguido de lesión o muerte	2.746
Amenazas a personas del barrio	2.445
Hurto cuantía menor a 10 salarios mínimos mensuales	2.325
Aborto sin consentimiento	2.307
Hurto cuantía mayor a 10 salarios mínimos mensuales	2.242

Fuente: Investigación de Ana Daza sobre criminalidad en Medellín, Revista Observar del Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, agosto de 2004.

Tabla 12. Vehículos hurtados en Medellín de 1993-1997

1993	1994	1995	1996	1997	2001	2002	2003
6.329	5.630	5.970	6.474	6.383	12.878	10.428	5.545

Fuente: Centro de Investigaciones Criminológicas Policía Nacional.

tal de 1.870 hombres y mujeres sindicalistas han sido asesinados en Colombia; 1.273 han recibido amenazas de muerte; 33 han sido desaparecidos; 40 secuestrados; 90 detenidos de forma arbitraria y 900 desplazados. Un total de 6.043 violaciones a la vida, o la libertad y a la integridad física fueron registradas por el Banco de Datos de la Escuela Nacional Sindical, contra trabajadores y dirigentes sindicales en el país. Como responsables directos de estas violaciones aparecen en primer lugar los grupos paramilitares con 1.421 violaciones; en segundo lugar, organismos estatales; en tercer lugar la guerrilla, en cuarto lugar los empleadores y en los otros aparecen bien como no identificados o sin datos.

Al analizar el fenómeno por departamentos encontramos que Antioquia presenta con mayor número de trabajadores sindicaliza-

dos asesinados. Por su parte, en Medellín, en el período enero 1991 - diciembre 2003 aparecen registrados 126 homicidios contra sindicalistas, con dos años críticos, 1996 y 1997, cuando fueron asesinados 33 (26% de todo el período).

La mayoría de las víctimas fueron hombres (107), aunque va en aumento el número de mujeres asesinadas (19). Esto en parte porque la gran mayoría de trabajadores sindicalizados afectados por diversas violaciones a sus derechos son maestros. En el caso del derecho a la vida, el 88,7% (79 casos) de las víctimas eran maestros.

En relación al rol desempeñado por los sindicalistas asesinados, de acuerdo a las estadísticas, una alta proporción de ellos (77%) eran trabajadores de base. Sin embargo se podría asumir que por la responsabilidad y visibilidad que tienen por su labor sindical y social, la mayoría de ellos se podrían considerar como dirigentes sindicales.

Violencia contra la mujer

Se entiende por violencia contra la mujer toda forma de daño o abuso físico, psicológico, descuido, omisión o trato negligente, explotación, incluido el acoso y el abuso sexual, tratos o penas crueles o degradantes ejercidas sobre el género femenino por cualquier persona.

La violencia ejercida contra la mujer presenta un permanente incremento hasta el año 2000 según lo demuestran los casos atendidos de 1995 a 2001 en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses –Inml–. El informe presentado por este instituto reporta un total de 89.421 personas víctimas de la violencia, de las cuales 41.217 eran mujeres que consultaron por violencia física, maltrato psicológico y agresiones sexuales (Instituto de Medicina Legal –Inml–, 2002:4).

Tabla 13. Pacientes evaluados por morbilidad violenta en medicina legal. Medellín 1995-2001 según año y género

Año	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Masculino	5.302	7.316	6.967	7.149	7.471	7.078	6.584	47.867
Femenino	3.958	5.372	5.768	6.487	6.590	6.870	6.145	41.190
Sin dato	1		1		6	121	208	337
Total	9.288	12.688	12.736	13.636	14.067	14.069	12.937	89.421

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente. Inml Regional Noroccidente. Medellín.

No es claro si el aumento en las tasas de violencia contra la mujer puede ser explicado porque las víctimas están denunciando más en los últimos años o porque la violencia contra este grupo poblacional se ha venido incrementando.

Tabla 14. Mujeres evaluadas por morbilidad violenta en medicina legal. Medellín 1995-2001

Tipo de agresión	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	TOTAL
Maltrato familiar	1.274	1.588	1.939	2.511	2.604	2.868	2.394	15.178
Violencia común	990	1.276	1.398	1.401	1.354	1.601	1.602	9.622
Accidentes de tránsito	1.258	2.057	1.858	1.987	2.005	1.753	1.557	12.475
Accidental	21	29	29	25	26	25	29	184
Sin lesión	4	25	98	41	44	40	19	271
Agresiones sexuales por familiar	132	106	123	170	220	203	202	1.156
Agresiones sexuales por otro	306	290	322	352	337	377	342	2.326
Sin información	0	1	1	0	0	3	0	5
TOTAL	3.985	5.372	5.768	6.487	6.590	6.870	6145	41.217

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente, Instituto de Medicina Legal Inml Regional Noroccidente. Medellín.

Un elemento central en la violencia contra las mujeres es que ellas cada vez están más involucradas en el conflicto armado de la ciudad. Ya no sólo son asesinados sus esposos, hijos y familiares, sino que ellas son amenazadas, perseguidas, violentadas, obligadas a desplazarse, violadas, convertidas en botín de guerra entre grupos armados y hasta asesinadas.

Según datos del Inml (IPC, 2003), por lo menos cuatro mujeres son asesinadas diariamente en la ciudad, dos de las cuales son además violadas. Además ocurren 16 violaciones sexuales diarias, de las cuales sólo cuatro son denunciadas y sólo una llega a ser judicializada.

Aunque aumentó la violencia social, el principal lugar donde se ejerce violencia contra la mujer es el seno de su familia, donde son sometidas a altos grados de violencia sexual y familiar. Como se señala en el estudio realizado por el Inml (2002:4) “vale la pena destacar cómo la principal causa de violencia contra la mujer es la denominada violencia intrafamiliar o violencia doméstica”, que se puede designar como una forma de resolver los conflictos familiares por medio de la fuerza buscando siempre debilitar al otro para dis-

minuir su capacidad de respuesta, de opinión o participación y estos son hechos violentos cada vez más cotidianos en la vida familiar.

Además de la violencia doméstica es alarmante el alto índice de violencia sexual contra las mujeres, ya que de 4.076 víctimas evaluadas por esa causa de 1995 a 2001 el 86% eran mujeres. La violencia sexual tiene además como principales víctimas a las niñas. El 78% de las mujeres agredidas sexualmente son menores de edad y el 40% de las víctimas no había tenido relaciones sexuales previamente.

Tabla 15. Mujeres víctimas de delitos sexuales según grupos de edad. Medellín 1994-2001

Grupos etáreos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Menos de 1 año	3	1	0	2	2	3	0	1	12
1 a 4	43	56	47	64	71	73	71	76	501
5 a 10	123	134	129	132	150	168	167	162	1.165
11 a 12	48	46	25	45	52	60	66	49	391
13 a 14	62	60	43	53	71	82	66	65	502
15 a 17	58	43	56	64	67	63	75	62	488
18 a 24	64	54	56	45	58	77	71	73	498
25 a 34	26	31	26	32	30	21	40	25	231
35 o más	19	17	14	8	21	10	24	31	144
TOTAL	446	442	396	445	522	557	580	544	3.932

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente, Inml. Regional Noroccidente. Medellín.

De acuerdo al estudio del Instituto de Medicina Legal “el sitio menos seguro para una mujer es la propia casa ya que el 60% de ellas fueron agredidas sexualmente en el lugar de vivienda de la víctima” (Inml, 2002:5); los agresores normalmente son el padre, el padrastro o un familiar cercano a la víctima.

Además de la violencia sexual contra las mujeres, en la ciudad también es evidente que aumenta cada vez más la violencia física contra ellas, ejercida generalmente en los hogares. Esto sucede especialmente en las familias pobres donde persiste la vulnerabilidad de las mujeres y “el círculo vicioso de dependencia económica, abandono, embarazos frecuentes, temor por la vida de sus hijos e hijas y por la propia, desconocimiento de los derechos ante la ley, y falta de confianza en sí mismas” (Inml, 2002:8).

Tabla 16. Delitos sexuales contra las mujeres según el agresor en Medellín 1995-2001

Tipo de agresión	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Agresiones sexuales por familiar	132	106	123	170	220	203	202	1.156
Agresiones sexuales por otro	310	290	322	352	337	377	342	2.330
Total	442	396	445	522	557	580	544	3.486

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente, INML, Regional Noroccidente. Medellín

Tabla 17. Delitos sexuales contra las mujeres según la relación con el agresor en Medellín 1995-2001

Agresor	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Padre	39	48	46	40	83	71	49	64	440
Padrastro	20	27	29	26	30	61	73	50	316
Familiar	28	41	23	47	45	76	67	77	404
Conocido	66	73	59	69	109	154	172	178	880
Desconocido	280	237	230	253	234	183	204	164	1.785
Compañero	13	16	9	10	10	12	14	11	95
TOTAL	446	442	396	445	511	557	580	544	3.921

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente, INML, Regional Noroccidente. Medellín

Tabla 18. Mujeres agredidas que consultaron a medicina legal por violencia intrafamiliar en Medellín, según relación con el agresor 1995-2001

Agresor	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Cónyuge o compañero	738	1.080	1.277	1.689	1.740	1.656	1.591	9.771
Padre	61	68	83	130	110	156	118	726
Padrastro	24	5	30	36	33	43	21	192
Madre	66	46	71	77	79	80	88	507
Familiar	162	210	206	243	251	253	217	1.542
Hijos	133	36	47	52	74	67	74	483
Hermanos	90	130	163	199	244	263	238	1.327
Sin dato								305
Total víctimas	1.274	1.575	1.877	2.426	2.531	2.518	2.347	14.548

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente, INML, Regional Noroccidente. Medellín

Medellín tiene una tasa de 159 víctimas de violencia intrafamiliar por cada cien mil habitantes, mientras que en Colombia la tasa es de 149. La situación es realmente alarmante pues los estu-

dios refieren que del total de mujeres golpeadas por su cónyuge, sólo el 27% denuncia el hecho ante las autoridades. En el año 2001 se incrementaron las víctimas que consultaron al Inml en un 57% en relación con 1995. El 33% de las ellas requirieron ser atendidas previamente en un centro asistencial, debido a la magnitud de las lesiones.

En cuanto a la relación violencia contra la mujer y condición socioeconómica, es claro que aunque este fenómeno no es exclusivo de las mujeres pobres, según el reporte del Inml sí son ellas las más vulnerables y las que sienten con más fuerza su impacto por carecer de recursos suficientes que les permitan superar las secuelas del maltrato y romper el ciclo de reproducción intergeneracional de la violencia y la inequidad (Inml, 2002:13).

Violencia contra los niños y las niñas

La mayoría de las mujeres que son víctimas de violencia física son niñas o adolescentes.

Tabla 19. Mujeres agredidas que consultaron a medicina legal por violencia física en Medellín, 1995-2001

Grupos de edad	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Menos de 1 año	10	12	9	3	3	6	5	48
1 a 4	66	100	99	124	117	104	84	694
5 a 10	226	312	328	352	320	328	222	2.088
11 a 12	290	437	480	492	512	540	514	3.265
13 a 14	665	1.033	1.073	1.286	1.288	1.380	1.221	7.946
15 a 17	1.172	1.541	1.698	1.792	1.824	1.909	1.582	11.518
18 y más	1.114	1.541	1.635	1.916	1.969	2.023	1.973	12.171
TOTAL	3.543	4.976	5.322	5.965	6.033	6.290	5.601	37.730

Fuentes: Centro de Referencia sobre la Violencia Regional Noroccidente, Inml Regional Noroccidente. Medellín

Pero hay además otro tipo de violencia contra los menores: la que se ejerce contra los niños de la calle. En Colombia muchos niños huyen de sus hogares a causa la violencia o del abuso físico, psicológico y sexual. Una vez que se encuentran ahí, además de la lucha diaria por sobrevivir, deben luchar contra los abusos sexuales, no

sólo en las calle sino también durante sus frecuentes detenciones o encarcelamientos. En algunos casos estos niños son asesinados.

La Convención de los Derechos del Niño (CRC por su sigla en inglés), un tratado internacional ratificado por todos los países del mundo con excepción de Estados Unidos y Somalia, en su artículo 19 obliga a los gobiernos a proteger a los niños de toda forma de violencia, mientras el artículo 20 obliga a prestar protección y asistencia especiales del Estado a los niños que se encuentren temporal o permanentemente privados de su medio familiar.

No obstante, para muchos gobiernos los niños de la calle no son una prioridad. Son un recordatorio visible de que la sociedad y el Estado les han fallado a sus ciudadanos más vulnerables y excluidos. En Colombia la violencia contra los niños de la calle con frecuencia es tolerada e incluso alentada cuando se convierten en las víctimas de la “limpieza social”.

Conclusión

Durante las últimas décadas Medellín enfrentó, casi de manera simultánea varias guerras y confrontaciones armadas que ampliaron y agravaron la crisis orgánica o de proyecto que registraba la ciudad desde comienzos de los años 60.

- La guerra que lanzaron los distintos grupos guerrilleros contra el Estado colombiano (Farc, ELN, EPL y posteriormente el M-19, el PRT y otros grupos menores) y que significaron la promoción de milicias urbanas y de acciones armadas.
- La guerra que contra el Estado inició el narcotráfico (en cabeza de Pablo Escobar), especialmente desde fines de la década del 80 a raíz de la decisión de extraditar a los jefes de los carteles de la droga.
- Las guerras entre diversas bandas de delincuentes comunes y de éstas con grupos de milicianos y de autodefensas por el control de los territorios y de sus habitantes, así como de los negocios ilegales.
- La guerra que declararon a nivel nacional los grupos paramilitares contra las guerrillas y las milicias urbanas y su intención de controlar política y territorialmente amplios sectores de la ciudad.

Es en este momento de disminución de los niveles de muertes violentas, y en especial de homicidios, cuando hay que volver a reiterar algunas preguntas clave para no equivocarse y poder desarrollar políticas públicas adecuadas: ¿Qué pasa hoy en Medellín? ¿Hay un quiebre estructural de los niveles de violencia e inseguridad en la ciudad? Si es así, ¿a qué se debe? ¿A la desarticulación del cartel de Medellín y la muerte de Pablo Escobar? ¿Es algo transitorio, gracias al control logrado por los grupos paramilitares en barrios y comunas de la ciudad? ¿Qué va a pasar cuando esto cambie? ¿Por ejemplo, si se rompe el proceso de acuerdo con las AUC? ¿El Estado sí va tener la voluntad y la capacidad de consolidar unos procesos de convivencia, de resolución pacífica de los conflictos que seguirán existiendo; y va a ser capaz de recuperar el monopolio en el uso de la fuerza y el control de todo el territorio; de desarrollar y consolidar la democracia, de recuperar y mantener una legitimidad ante la sociedad? ¿Cómo va a hacer esto? ¿Cómo va a participar la sociedad?

Aunque es cierto que desde mediados de los 90 el número de homicidios en la ciudad ha disminuido, eso no basta para considerar como superada la crisis. Claro que es bueno que haya menos víctimas, pero en buena medida lo que se ha hecho es volver a las cifras históricas de violencia y muerte en la ciudad, antes del auge producido por el narcotráfico.

Como se ha reiterado a lo largo de este trabajo, había diversas manifestaciones que indicaban que el proyecto hegemónico, el proyecto paisa que permitió el desarrollo de la ciudad y de la región, estaba agotado en lo fundamental y la dirigencia política y empresarial no asumió la responsabilidad de buscar alternativas económicas, políticas, éticas y culturales, que discutidas ampliamente y concertadas con el resto de la sociedad, permitieran no sólo superar la crisis, sino además diseñar el horizonte de las siguientes décadas.

Por eso son muy pertinentes las reflexiones y preocupaciones de analistas como Eduardo Pizarro (2004) cuando se pregunta, si ¿una seguridad “paramilitarizada” como la que se está imponiendo o se impuso en amplias zonas de la ciudad es deseable? Su respuesta es categórica: por supuesto que no. Según él, reemplazar los grupos guerrilleros por los paramilitares es cambiar un infierno por otro.

Es el reino de la arbitrariedad, de un orden autoritario y vertical. Según él, lo que se requiere es que el Estado recobre plenamente el monopolio de las armas y de la administración de justicia.

Estando de acuerdo añadiríamos que sólo un Estado Social de Derecho que recobre su legitimidad y su presencia en la sociedad, que recupere la credibilidad de la ciudadanía en la justicia, que dé ejemplo en el respeto de los derechos humanos, que combata eficazmente todas las formas de delito y de ilegalidad en la ciudad, que recupere el control territorial de toda la ciudad y el monopolio en el uso de la fuerza.

Que sólo una ciudadanía virtuosa (en términos democráticos), autónoma, solidaria, respetuosa de lo diverso, amante del diálogo y la solución pacífica de los conflictos, respetuosa de las normas y de los pactos, organizada y movilizadora.

Que sólo una sociedad política democrática (con partidos y movimientos políticos vigorosos y democráticos) y una fuerte y activa sociedad civil, pueden junto con el Estado trabajar mancomunadamente en un proyecto estratégico de ciudad y de región que permita superar la crisis y consolidar una senda de desarrollo, libertad, igualdad y democracia.

Referencias

- Franco, V. (2004). *Violencia, conflictos urbanos y guerra civil: El caso de la ciudad de Medellín en la década de los noventa*. En: *violencias y conflictos urbanos: un reto para las políticas públicas*. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- García H., Fernández, S., Marín & Agudelo. (2001). *Construcción de tablas de vía por causas de muerte. Medellín 1987-1996*. En: S. Fernández y H. Grisales (Eds). *Estudios sobre la mortalidad: diferentes enfoques*. Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez. Medellín: Dane.
- Giraldo, J. (2001). *El rastro de Caín. Guerra, paz y guerra civil*. Bogotá: Viva la Ciudadanía, Escuela Nacional Sindical, Foro Nacional por Colombia.
- González, Bolívar y Vásquez (2002). *La violencia en Colombia*. Bogotá: Cinep.
- Gracia, D. (1989). *Fundamentos de bioética*. Madrid: Eudema.
- Grondona, M. (1994). *Los pensadores de la libertad*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Hobbes, T. (1994). *Leviatán*. Barcelona: Ediciones Altaya.

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, Centro de Referencia Sobre la Violencia Regional Noroccidente. (2002). Informe N° 2, Medellín.
- Instituto Popular de Capacitación —IPC—. (2003). Conflicto urbano y derechos humanos en Medellín. Medellín: Instituto Popular de Capacitación.
- Locke, J. (1969). Ensayo sobre el gobierno civil. Madrid: Aguilar.
- López A., Hoyos, C. y Grisales, H. (2001). Estructura de la mortalidad evitable por comuna, Medellín, 1994-1998. En: S. Fernández y H. Grisales (Eds). Estudios sobre la mortalidad: diferentes enfoques. Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez. Medellín: Dane.
- Marx, C. (1997). La cuestión judía. Madrid: Santillana.
- Nozick, R. (1988). Anarquía, Estado y utopía. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pizarro, E. (2004). Periódico El Tiempo. Bogotá: Agosto 16.
- República de Colombia. (1991). Constitución política de Colombia 1991. Bogotá: Presidencia de la República.
- Rawls, J. (1971). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Salazar, A. y Jaramillo A. (1992). Las subculturas del narcotráfico. Bogotá: Cinep.
- Secretaría de Gobierno Municipal. (2004). Informe anual de homicidios comunes en Medellín 2003-2002
- Smith, A. (1997). La teoría de los sentimientos morales. Madrid: Alianza.
- Stuart Mill, J. (1985). Sobre la libertad. Barcelona: Orbis.
- Zambrano, F. (1992). Presentación. En: Salazar Alonso y Jaramillo Ana María. Las subculturas del narcotráfico. Bogotá: Cinep.

Capítulo V

LIBRES DE DEPENDENCIA ECONÓMICA, DESEMPLEO E INFORMALIDAD

Jorge Arturo Bernal M.
José Fernando Gutiérrez L.

DERECHO AL TRABAJO

En este capítulo se presentan algunas reflexiones teóricas sobre la importancia del trabajo o de la actividad; después se establecen unas relaciones entre trabajo, empleo y actividad; en tercer lugar, se registra este derecho a la luz de las declaraciones, los pactos internacionales y las normas constitucionales y legales; y finalmente se presenta la propuesta del Ingreso Básico Universal –IBU– como una de las alternativas frente a este derecho y esta libertad. En la parte final se analizan los cambios en el mercado laboral, el incremento del desempleo, el subempleo y la informalidad en la ciudad.

El trabajo

Asumiendo la definición de Francisco Ramos (2003:46), el trabajo puede entenderse como la ejecución de tareas que suponen un gasto de esfuerzo mental y físico y que tienen como objetivo la producción de bienes y servicios para atender las necesidades humanas. A lo largo de la historia pensadores de diferentes corrientes han teorizado sobre el rol que debe cumplir el trabajo en la vida social. Para Hegel es acto de autocreación humana. Para Locke (primer teorizador del derecho al trabajo según Victoria Camps) lo trabajado

y producido por el hombre es de él; cualquier cosa que él saca del estado en que la naturaleza la produjo y la dejó y la modifica con su labor y añade a ella algo específico, es propiedad suya (de ese hombre), pues el sacarla del estado en el que la naturaleza la había puesto, agrega a ella algo con su trabajo, y esto hace que ya no tengan derecho a ella los demás hombres. Según este autor, el trabajo es el medio para hacer propio lo otorgado comunitariamente por Dios a los hombres (Locke, 1995:19).

Por otra parte, para Marx, la producción es la fuerza transformadora de la historia y, en última instancia, el eje de la necesaria e inevitable transformación del mundo (Sarmiento, 2002:61-62).

Según Libardo Sarmiento, en la concepción marxista de la praxis es fundamental el trabajo humano que transforma la naturaleza para fines colectivos; es una condición de existencia, independientemente de cualquier forma de sociedad, y, en consecuencia, es el fundamento de la vida humana misma. El trabajo tiene un estatuto ontológico central en la praxis social. No sólo es productor de medio de vida; es igualmente constructor de las relaciones sociales y auto producción trascendente de subjetividad y alteridad. El trabajo es, en resumen, en su sentido filosófico, la actividad objetiva de la especie en la que se crea la realidad humano-social, el ámbito del nacimiento, producción y reproducción de la vida (Sarmiento, 2002:65).

Hablando del papel del trabajo, Ramos cita el texto de M. Jahoda en que se establecen cinco funciones latentes del trabajo:

- Estructura y da pautas regulares de uso del tiempo.
- Permite compartir experiencias regularmente, ya que es una fuente de contacto social. En este sentido, una de las fuentes de satisfacción en el trabajo más mencionadas es la del contacto con otros.
- Permite la experiencia de la creatividad, plantearse objetivos trascendentes y la satisfacción del logro.
- Es fuente de posición social y de identidad.
- Es una fuente de actividad, un ejercicio mental y físico (Ramos, 2003:46).

Establecida la importancia y las funciones del trabajo, es clave ahora poner de presente las diferencias entre actividad, trabajo y

empleo (trabajo asalariado). Es corriente aludir de manera indistinta al trabajo (como actividad humana) y al empleo (como trabajo u ocupación remunerada). Para efectos de este análisis sobre derechos y libertades y para la sustentación de la propuesta del ingreso básico universal, es importante mostrar las diferencias presentes en estas categorías y ubicar a cada una en su justo lugar.

Hablando de las virtudes públicas, Victoria Camps trae a colación la noción de Aristóteles sobre la “actividad humana”, sobre la “acción”. Según ella, al preguntarse Aristóteles por el tipo de “actividad” susceptible de ser virtuosa, distingue entre dos tipos de acción:

- La acción productiva —poiesis—.
- La acción propiamente dicha —praxis—. Esta es la que posee un valor inmanente, independientemente del producto obtenido. Esta acción en Aristóteles se identifica con la práctica política, esto es, el comportamiento, las acciones dirigidas a hacer realidad el fin último del ciudadano griego, que es la felicidad. Para él, el “sujeto” de la virtud es el hombre público, puesto que la vida privada carece de interés. Los hombres son, sobre todo, ciudadanos; si se encierran en sí mismos no viven una vida racional ni humana (Camps, 1990:101-102).

Siguiendo también a Aristóteles, Hannah Arendt considera que las tres actividades básicas del ser humano son la labor, el trabajo y la acción, entendiendo esta última como la política y considerándola como la actividad pública por excelencia del ser humano (Arendt, 1974). La segunda dimensión de la condición humana es el trabajo, mediante el cual se producen y se fabrican los instrumentos y los objetos con los cuales se aligera la labor o, en otras palabras, el trabajo es el que construye el mundo, que no sería una realidad dada sino el producto, el resultado de la actividad humana, a través de él se crea el mundo, el hogar del hombre, su entorno vital (Uribe, 2003:290).

En su proyecto de sociedad comunista, Marx rescata la “actividad” libre de los hombres (liberados del trabajo alienado) y señala que: "Habrán hombres que hacen esto hoy y aquello mañana, que cazan por la mañana, van a pescar por la tarde, crían el ganado al atardecer, son críticos después de cenar, sin que por ello se conviertan en cazadores, pescadores, pastores o críticos". Esto significaría

que en la sociedad comunista no existiría ni la división del trabajo ni la especialización profesional con todas las miserias que esa especialización del conocimiento y del trabajo implica. Se estaría en lo que el propio Marx llamó el reino de la libertad, esto es, en el de aquellas “actividades” autocompensadoras y que son su propio fin.

Para sustentar la “centralidad” de la “actividad” y no del trabajo asalariado, Francisco Ramos se apoya en André Gorz y Dominique Meda, quienes defienden un modelo social (económico y político) en el que la centralidad se traslada del trabajo a la actividad, entendida como acción socialmente útil. Meda (siguiendo a Aristóteles y a Arendt) distingue cuatro tipos de actividades:

- Productivas, de satisfacción de necesidades, de reproducción de condiciones de vida individuales y sociales.
- Amigales, familiares, amorosas (básicamente, de relación).
- Culturales, de formación y aprendizaje.
- Políticas.

La superación de la sociedad del trabajo pasa, pues, por una centralidad de las actividades en su sentido amplio (no sólo de las actividades productivas). Ello supondría una redefinición de los tiempos que cada sociedad (y los integrantes de la misma) dedican a las respectivas actividades, incluyendo las productivas y, por tanto, una redistribución de los tiempos dedicados al empleo o al trabajo doméstico (Ramos, 2003:48).

Autores como Habermas también manejan una concepción más amplia del trabajo y de la actividad humana y al referirse al concepto trabajo, hablan del proceso en que la especie humana se emancipa de la naturaleza, esto es, el crecimiento de las fuerzas productivas como función del desarrollo del conocimiento técnicamente explotable y de su aplicación; de otra parte, a la “interacción”, esto es, a las relaciones sociales entre personas capaces de comunicación. La primera dimensión hace alusión a la reproducción material en las sociedades y la segunda, a la reproducción simbólica (Sarmiento, 2002:70).

Sarmiento, por su parte, señala que la actividad humana se divide en dos campos. En uno se actúa bajo la presión de la necesidad y a esto se le llama “trabajo”, mientras en el otro se despliega la actividad como libre creación y se le llama “arte”. Esta relación entre

necesidad y libertad se halla históricamente condicionada y varía igualmente en forma histórica. Uno de los fines del socialismo es que todo trabajo sea libre y creativo (Sarmiento, 2002:72).

Evidentemente estamos ante una perspectiva mucho más amplia y mucho más gratificante de la actividad del ser humano. El reducir la vida de los hombres y las mujeres a “trabajar, trabajar y trabajar” y el entender el trabajo exclusivamente como la actividad que supone y exige una remuneración (trabajo asalariado), condujo inevitablemente a lo que Marx llamó la alienación del trabajo. Además es claro que desde que la sociedad se dividió en clases y en grupos sociales, se estableció un curioso reparto del trabajo que llevó a que los esclavos, los siervos de la gleba, los artesanos, los campesinos, los obreros y los sectores medios de la población fueran los responsables del trabajo más duro, menos gratificante, menos reconocido y valorado y por supuesto peor remunerado. En contraste, unos pocos sí tenían las condiciones y las oportunidades para desplegar actividades más placenteras, más reconocidas y valoradas o simplemente disfrutar del tiempo libre y del ocio. Además el drama de perder el trabajo, de pasar meses o años de angustia en procura de un nuevo empleo, o el tener que trabajar en “lo que resulte”, o dedicarse al llamado “re-busque”, o tener que sacar a sus hijos de la escuela para mandarlos a ese mundo, lo viven en su mayor parte esos mismos que han creado las mayores riquezas materiales y que se han privado de las otras actividades necesarias para el disfrute de una vida digna.

De otra parte, esta perspectiva de la centralidad de las diversas actividades humanas y no sólo del trabajo asalariado, permite rescatar y valorar actividades tan importantes como el cuidado de los hijos y del hogar, de las personas de la tercera edad, las actividades cívicas, comunitarias y políticas, las actividades artísticas y culturales y muchas otras actividades que a diario realizan principalmente las mujeres y los jóvenes y que en la mayoría de los casos no son remuneradas ni valoradas suficientemente.

Por esto, consideramos que la propuesta de un ingreso básico universal otorgado a todas las personas de una sociedad, independientemente de su condición económica, sexo, raza, edad, es revolucionaria y adecuada en la perspectiva de buscar la libertad real del

ser humano. Según la noción de libertad de Amartya Sen, la posibilidad de elegir el tipo de vida que se considera valioso depende en un alto grado y, sobre todo para los más pobres, de tener la seguridad de un ingreso básico y digno.

Al referirse a los derechos económicos y sociales, Marshall (1998:26) señala: En el terreno económico, el derecho civil básico es el derecho al trabajo, esto es, el derecho a practicar el oficio que se ha elegido en el lugar que se ha elegido, con la única condición de haber recibido un adiestramiento técnico preliminar.

Del mismo modo, John Rawls (2002:91), al definir los cinco bienes sociales primarios que deben ser garantizados a todos los miembros de la sociedad, como parte del contrato social original, se refiere a este tema de dos maneras:

En el segundo bien primario establece: “La libertad de movimiento y la libre elección del empleo en un marco de oportunidades variadas que permitan perseguir diversos fines y que dejan lugar a la decisión de revisarlos y alterarlos”. Y en el cuarto bien social se refiere a un tema clave en los debates frente a crisis del trabajo y del empleo y las alternativas frente a esta crisis; estamos hablando del tema del ingreso y él lo formula de la siguiente manera: “Ingresos y riqueza, entendidas ambas cosas como medios de uso universal que suelen necesitarse para lograr un amplio abanico de fines, cualesquiera sean éstos”.

Siguiendo a Rawls, pero buscando su radicalización, Philippe Van Parijs ha construido la propuesta de un Ingreso Básico Universal. Como lo anotábamos anteriormente, es común asociar, o asumir indistintamente trabajo y empleo remunerado, de tal suerte que muchos trabajos que no son remunerados, o que están en el ámbito de la creación artística y de la estética, no son valorados por los individuos y por la sociedad. Se asume corrientemente que quien no recibe un salario o un ingreso monetario, no trabaja, no produce. En forma contraria pensamos que todo trabajo, toda actividad y toda realización humana debe ser valorada y apreciada por la sociedad y, en lo posible, debe ser recompensada con una remuneración. La verdadera libertad de los seres humanos pasa por poder hacer las cosas que les gustan y que saben hacer, o lo que es lo mismo, supe-

rar el estado de necesidad que los obliga a emplearse en lo que sea con tal de recibir un ingreso y no morir de hambre. La propuesta del Ingreso Básico Universal, o Ingreso de Ciudadanía, se ubica en esa perspectiva y se propone en última instancia buscar la libertad real de todos los miembros de la sociedad.

Esta propuesta es formulada por dos prestigiosos teóricos sociales europeos, Philippe Van Parijs y Robert J. Van der Veen en 1986. Supone garantizar una renta básica a todas las personas de una sociedad por el hecho de ser ciudadanos y no por ser pobres o estar desempleados. Da a todos los ciudadanos un ingreso permanente e incondicional, y deja que lo aumenten a voluntad con ingresos procedentes de otras fuentes. En términos del propio Van Parijs “la renta básica es un ingreso pagado por una comunidad política a todos sus miembros de manera individual, independientemente de sus medios y no a cambio de trabajo” (Van Parijs y Van der Veen, 1996). En este sentido no es un subsidio al desempleo, o un aporte a los pobres; es un ingreso adicional para algunos (los que tienen trabajo-ingresos) y el único para muchos —pobres y desempleados—, niños, jóvenes, mujeres, ancianos y demás sectores desaventajados en la sociedad, como expresión de un derecho ciudadano universal.

De otra parte, esta propuesta permitiría también reconocer el trabajo, las actividades y los aportes a la sociedad de muchas personas que realizan actividades socialmente útiles y merecedoras de ser retribuidas con parte de la riqueza creada socialmente, aún cuando éstas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral. Ejemplo de estas actividades son el trabajo doméstico, realizado principalmente por mujeres, la crianza de los niños, el cuidado de los ancianos, o la propia educación y capacitación de cada persona. Esta propuesta beneficiaría de manera directa e inmediata a millones de mujeres, a niños y jóvenes que tienen que dejar de asistir a la escuela para buscar algún ingreso para ellos y para sus familias, a ancianos que no tienen ninguna protección ni seguridad social, a los trabajadores informales y, en general, a los más pobres de la sociedad. Es una solución masiva y simple al drama del desempleo y de la pobreza y una alternativa para crear las bases materiales de la libertad y de la ciudadanía. Algunas de las características de esta propuesta son:

- Es un pago que se suministra en efectivo y de manera regular por períodos de meses o al año.
- Lo paga el Estado.

En la mayoría de las propuestas se supone que la renta básica será pagada, y por tanto financiada, al nivel de una Nación-Estado. De todas maneras, también puede ser pagada y, financiada en principio en el ámbito de una parte políticamente organizada de la Nación, como una provincia o una comuna (Van Parijs, 2000).

También podría ser pagado por una unidad supranacional, como un fondo mundial, creado con los recursos provenientes de iniciativas como la Tasa Tobin⁴⁰.

- Es para todos los ciudadanos y ciudadanas de un país determinado. En la consideración más plena de esta propuesta se considera que debe ser universal, debe ser recibido por todos los habitantes del país o provincia en cuestión. No importa la edad (también para los niños y los ancianos), el sexo, la raza, el nivel económico o educativo, el tener o no trabajo. Es un derecho de ciudadanía.
- Es incondicional. En opinión de Van Parijs, este ingreso es independiente de la disposición a trabajar, no tiene contraprestación económica, no está atado a determinados comportamientos, actividades o actitudes. Otros autores lo condicionan a alguna actividad de participación social por parte de quién lo recibe; o puede estar condicionado en términos de quien lo recibe (edad, sexo, dependencia económica).

Cada país o territorio determinado puede buscar formas alternas y graduales de aplicación de esta propuesta. Es posible pensar en dar el ingreso por generaciones (0 a 18 años, sin que se pierda al cumplir los 18 y por esa vía se va volviendo universal), a las mujeres, a los ancianos y en algunos casos puede estar condicionado a la prestación de ciertos trabajos o actividades sociales o comunitarias.

40. La Tasa Tobin sería un impuesto del uno por ciento o menos a las transacciones financieras que a diario se realizan en el mundo. Con estos recursos se crearía un fondo para luchar contra el hambre y mejorar el ingreso de la población mundial. Según estimativos, al año se mueven 380 trillones de dólares en este tipo de transacciones. Otra fuente serían los 25.600 millones de dólares que anualmente mueve el negocio legal de armas.

Normas, leyes y acuerdos sobre el derecho al trabajo

Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo (Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 23).

En los pactos suscritos por muchos países, entre ellos Colombia, se reafirma el derecho humano al trabajo y a un empleo digno. Más recientemente, varios autores vienen sustentando la noción de derechos humanos sociales fundamentales, con lo cual derechos sociales como el de la educación, la vivienda, la salud y el trabajo pueden ser, en casos de urgencia, exigibles política y jurídicamente (Arango, 2001:151). Para este autor es claro que el derecho humano al trabajo, concebido como derecho subjetivo, no puede ser interpretado como un derecho a determinado trabajo, porque eso resulta incompatible con un régimen democrático de derecho, sino como un derecho a tener oportunidades de empleo. A quien ni siquiera se le dan oportunidades de trabajo, pese a su voluntad y capacidad, se le afecta injustificadamente el derecho al libre desarrollo de la personalidad. Más aún, una violación del derecho humano al trabajo puede conllevar a la violación de otros derechos humanos como la vida o la integridad personal, cuando la ausencia de ingresos amenaza el mínimo existencial del sujeto. Por esto se justifica que del derecho humano al trabajo se derive un derecho humano al subsidio de desempleo en caso de imposibilidad de encontrar un sitio de trabajo para proveerse la propia subsistencia (Arango, 2001:152).

Para autores como Tugendhat, el derecho al trabajo puede ser concebido como un derecho de libertad; esta perspectiva, que se asemeja considerablemente a la de Amartya Sen, supone que condiciones como la pérdida del trabajo o la situación de pobreza niegan o restringen considerablemente la libertad de las personas. Para Tugendhat, esta exigencia lo que significa es tener la oportunidad de ejercer las propias actividades para proveer para sí mismo y para su familia los medios de vida. “Por eso es, en un sentido importante de libertad, una exigencia de libertad: la exigencia de autonomía (no dependencia)” (Tugendhat, 1998:248).

Siguiendo algunos de estos postulados filosóficos y políticos, la Constitución Política de Colombia establece en su Artículo 25 que “El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas”.

El anterior recorrido tenía como propósito mostrar el significado de las actividades humanas, del trabajo y de la creación humana para la sociedad y para el individuo y, por lo mismo, la gravedad del desempleo, del no trabajo o del trabajo no remunerado y, en últimas, de no contar con un ingreso básico que le permita a todos los integrantes de esa sociedad elegir el tipo de vida que consideren valioso, esto es, ser libres.

Esto lo pone de manifiesto muy claramente Amartya Sen cuando analiza las consecuencias del desempleo. Según él, si lo único que entrañara el desempleo fuera la pérdida de renta, esa pérdida podría resolverse en gran medida por medio de ayudas. Sin embargo, si el desempleo produce otros efectos graves en la vida de los individuos, causando otro tipo de privaciones, la mejora que conseguirían estas ayudas sería limitada en este sentido. Existen abundantes pruebas de que el desempleo produce muchos efectos trascendentales, además de la pérdida de renta; entre ellos se encuentran los daños psicológicos, la pérdida de motivación para trabajar, de cualificaciones y de confianza en uno mismo, el aumento de las enfermedades y de la morbilidad (incluso de las tasas de mortalidad), la perturbación de las relaciones familiares⁴¹ y de la vida social, el aumento de la exclusión social y el empeoramiento de las tensiones sociales y de las asimetrías entre los sexos (Sen, 1999).

También la evidencia empírica nacional e internacional demuestra con claridad los efectos de la pérdida del trabajo sobre el derecho humano al descanso, al tiempo libre, a la recreación, a la salud y a la seguridad social.

Desde la perspectiva de los miedos que agobian a las actuales sociedades y de los sentimientos de desprotección ante el cambio de

41. En *La metamorfosis de la cuestión social*, Robert Castel trae un interesante dato a este respecto. Señala que entre los individuos con empleo estable hubo un 24% de rupturas conyugales, contra el 31,4% para las situaciones de trabajo precario, y el 38,7% para las personas desempleadas durante más de dos años (Castel, 1997:418).

rol y el debilitamiento del Estado Social, Norbert Lechner se refiere a muchos de los cambios en el mercado laboral y sus efectos en las personas. Para este autor:

El sentimiento de desprotección tiene que ver igualmente con un nuevo tipo de amenazas. Cada vez hay más riesgos producidos por la misma sociedad. Por ejemplo, la flexibilización del empleo por la descentralización empresarial en redes y la desagregación del trabajo mediante subcontratación, aprovisionamiento subsidiario, trabajo parcial, empleo por cuenta propia o consultorías. Nuestras sociedades pueden estar más o menos bien preparadas para los infortunios “naturales”, pero tienen dificultades en asumir las transformaciones en curso y los debidos mecanismos de protección. Ello se debe, en parte, al protagonismo del mercado. Este suele anticipar problemas en tanto son traducibles a precios, pero no contempla los costos y responsabilidades sociales (por ejemplo, reconversión o desempleo). Ello puede provocar frustración. La gente se siente forzada a participar en un “modelo de desarrollo” que, por su parte, no se hace cargo de todos los problemas que conlleva. El resultado suele ser una mezcla de desvalidez y rabia, de rebeldía y desconexión (Lechner, 1998:7).

Es claro que los cambios y el deterioro en el mercado laboral y los correspondientes incrementos en el desempleo, en el subempleo, la informalidad, la reducción de la relación salarial y prestacional y la pérdida de derechos y conquistas de los trabajadores y trabajadoras no es un fenómeno particular de Medellín y de Colombia. Es sin lugar a dudas el producto de unas políticas económicas y sociales que afectan a todos los países en desarrollo y aún a los trabajadores de las grandes potencias capitalistas.

Pero también es evidente que las características de este deterioro, y sobre todo la magnitud del mismo, no son iguales en todos los países, como no son iguales las reacciones de las respectivas sociedades y las políticas de los Estados. En esto influye el poderío económico, político y militar de los países; las posibilidades de descargar la crisis sobre otros, o lo que es lo mismo, de sobreexplotar la mano de obra extranjera o inmigrante; de proteger sus respectivas economías y a sus productores (subsidios de los países centrales a los productores agrícolas) y, en contraste, exigir la apertura total de

las otras economías; de establecer medidas y acuerdos comerciales lesivos para los países en desarrollo (por intermedio de la Organización Mundial del Comercio).

En nuestro análisis nos interesa destacar dos cosas. En primer término, que el ideal de pleno empleo es imposible de realizar, máxime en economías como las nuestras, pero, en segundo lugar, que no tenemos por qué resignarnos como país a soportar tasas de desempleo de dos dígitos, como las que padecemos hace años, y que no se puede seguir descargando la crisis sobre los pocos trabajadores que aún conservan un empleo más o menos digno. De otra parte, que hay algunas alternativas para mejorar el panorama actual del mercado laboral, los ingresos y las condiciones de trabajadores y trabajadoras.

Como bien lo señala Robert Castel, fueran cuales fueran las “causas”, la conmoción que afectó a la sociedad a principios de la década de 1970 se puso de manifiesto a través de la transformación de la problemática del empleo. Pero el desempleo es sólo la manifestación más visible de una transformación profunda de la coyuntura del empleo. La precarización laboral⁴² es otra característica menos espectacular pero sin duda más importante. El contrato de trabajo por tiempo indeterminado está perdiendo su hegemonía. Esta, que es la forma más estable de empleo, que llegó a su apogeo en 1975 abarcando aproximadamente al 80% de la población activa, hoy ha caído a menos del 65%. Las “formas particulares de empleo” que se han desarrollado incluyen una multitud de situaciones heterogéneas: contratos de trabajo por tiempo determinado, trabajo provisional, trabajo de jornada parcial. Los jóvenes son los más afectados y las mujeres más que los hombres (Castel, 1997:404). Estos cambios que ubica Castel para Europa y muy especialmente para Francia en

42. Se puede caracterizar la precariedad laboral desde cuatro dimensiones: La discontinuidad del trabajo (duración corta y riesgo de pérdida elevado, arbitrariedad empresarial e incertidumbre y temporalidad como norma, etc.). La incapacidad de control sobre el trabajo, deficiente o nula capacidad negociadora ante el mercado laboral (tanto individual como colectivamente), dependencia, autoexplotación, disponibilidad permanente y abusiva, sumisión, etc. La desprotección del trabajador (pésimas condiciones laborales, sin derecho a prestaciones sociales, sin cobertura médico-sanitaria, alta discriminación, elevado índice de rotación, de explotación, segregación, etc.). La baja remuneración del trabajador (salarios ínfimos, ninguna promoción ni desarrollo, formación escasa o nula) (Agullo, 2001).

la década del setenta, se registran de igual manera pero con más intensidad, como lo veremos más adelante, en Colombia y en Medellín en los años ochenta y noventa del siglo XX.

Con estos elementos y con la dramática situación de millones de desempleados en el mundo queda planteado un profundo debate para la disciplina económica, pero también para la sociología del trabajo y sobre todo para la política y las políticas públicas. ¿Qué hacer frente a las altas tasas de desempleo y el deterioro del mercado laboral? ¿Tiene sentido insistir en el derecho al empleo y a un trabajo digno? ¿Cómo generar alternativas en este campo? ¿Qué cambios y qué políticas hay que plantear para mejorar este panorama?

Alternativas sí hay, pero esto supone cambiar de manera importante las políticas económicas neoliberales que han precipitado estas altas tasas de desempleo y deteriorado los mercados laborales. El Estado tiene que intervenir en la economía de distintas maneras, como lo hizo y lo hace en los grandes países capitalistas, estimulando y apoyando a grandes, medianos y pequeños productores (bajas tasas de interés, subsidios a la agricultura, líneas especiales de crédito, estímulos tributarios a los pequeños productores y propietarios), de la misma manera tiene que promover una audaz agenda redistributiva (reformas agrarias y urbanas, gravar fuertemente las rentas ociosas y las grandes herencias, buscar la democratización de la propiedad y del ingreso) y promover propuestas como la de un ingreso básico que permita mejorar el poder de compra de las personas, lo que de paso permitiría ampliar la demanda interna y recuperar la economía.

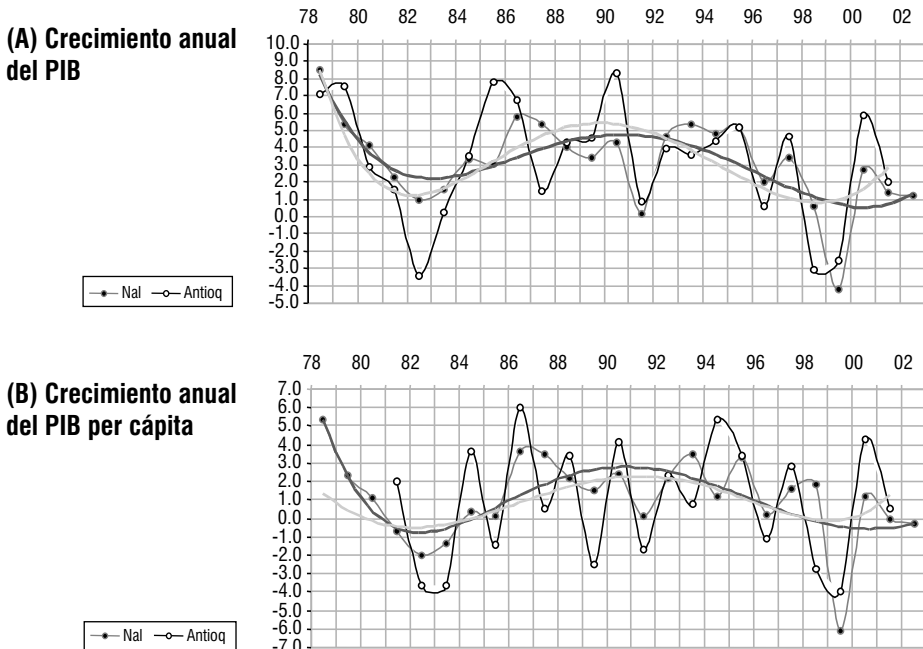
La economía y la realidad del derecho al trabajo y a un ingreso digno en Medellín y Antioquia

En los últimos 25 años la economía nacional y tras de ella la economía antioqueña, ha experimentado una serie de ciclos económicos que presentan características que son explicadas de la siguiente manera por Ana Lucía Hincapié y Hugo López:

- Después de haber crecido a tasas anuales muy elevadas entre 1977 y 1980 (6,0% para el PIB, 2,9% para el PIB per cápita), la economía nacional experimentó una grave crisis durante la primera mitad de los ochenta (2,2% y 0,7%).

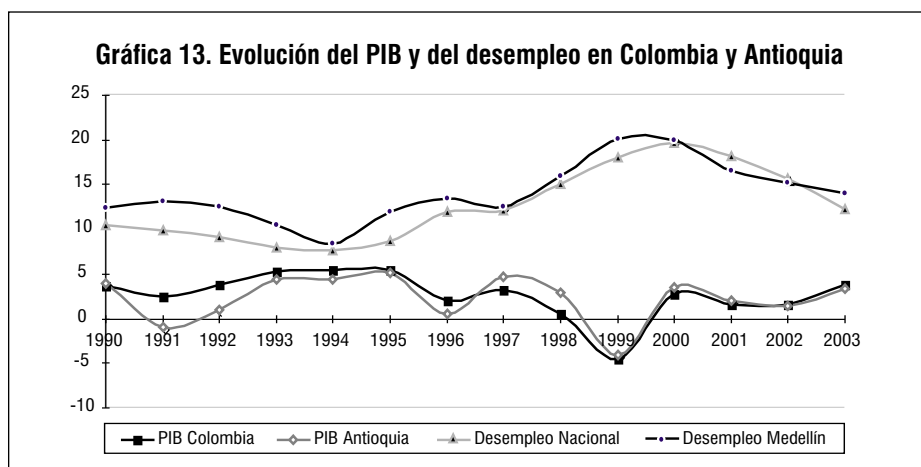
- La segunda mitad de la década de los ochenta fue de recuperación (4,6% y 2,6%).
- Después de una breve crisis en 1991, la economía se eleva entre 1991 y 1995 a tasas medias del 5,0% anual (PIB total) y del 2,5% (PIB per cápita).
- No obstante, esta expansión se frenó durante la segunda mitad de la década pasada (0,9% y 0,3% respectivamente, en promedio, para 1995-2000). El año 1999 fue el peor de nuestra historia reciente pues el PIB total cayó 4,2% y la caída en el índice per cápita llegó al 6,1%.
- Desde el año 2000 se inició una recuperación que, sin embargo, ha distado mucho de ser sólida: el PIB creció 2,7% en el 2000, 1,4% en el 2001 y apenas 1,2% en el 2002. El per cápita (que había subido tan sólo 1,2% en el 2000), ha vuelto a caer sucesivamente en los dos últimos años (2001 y 2002) (Hincapié y López, 2003:1-9).

Gráficas 11 y 12. Antioquia y Colombia.
Crecimiento anual 1978-2002 del PIB y el PIB per cápita



Fuente: Dane, Cuentas Nacionales.

Antioquia ha seguido de cerca los ciclos de la economía colombiana. El PIB per cápita del departamento había caído en la primera mitad de los ochenta a una tasa anual del 0,7% (igual a la nacional); entre 1985 y 1990 creció al 2,3% (contra 2,6% nacional) y entre 1990 y 1995 al 2,9% (contra 2,5% nacional). Durante la segunda mitad de los noventa disminuyó al 0,2% (contra 0,3% nacional) y volvió a dar señales de debilidad de 0,5% en el 2001, última estimación disponible. Su crecimiento de largo plazo (2,9% anual para el PIB entre 1980 y 2000, y 0,9% para el per cápita) ha sido igual al de Colombia, lo que indica una elasticidad unitaria de largo plazo del PIB per cápita departamental al nacional (Hincapié y López, 2003:1-9). Veamos la relación entre estas tasas del PIB y las tasas de desempleo.



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del Dane y el Banco de la República para las series de crecimiento del PIB Colombia y Antioquia. Las series de empleo están basadas en los promedios anuales de la Encuesta Nacional de Hogares 1990-2000 para siete áreas metropolitanas y 2001-2003 en los promedios anuales de la Encuesta Continua de Hogares total nacional y Medellín.

Al analizar las cifras del crecimiento económico y del desempleo para el ámbito nacional en la década de los noventa, encontramos que en este lapso el PIB tan sólo creció en promedio un 2,6% y, a su turno, la tasa de desempleo alcanzó tasas superiores al 20%. Este comportamiento de las dos variables en mención fue similar para Medellín, su área metropolitana y el departamento, ya que el PIB de Antioquia creció en promedio un 2,2% y el desempleo superó el 20% al final de la década. En el 2003 y lo que va del 2004 el desempleo tanto en Colombia como en Medellín muestra una ligera

reducción, siendo más considerable en la tasa nacional que para diciembre del 2003 bajó al 12,3%, mientras que para la ciudad se ubicó en un 14%. Esta disminución, si bien es importante, debe interpretarse con cautela, ya que las nuevas ocupaciones que se están generando por posición ocupacional son las de trabajar por cuenta propia y en los trabajos familiares sin remuneración, es decir en actividades de baja productividad y poco ingreso.

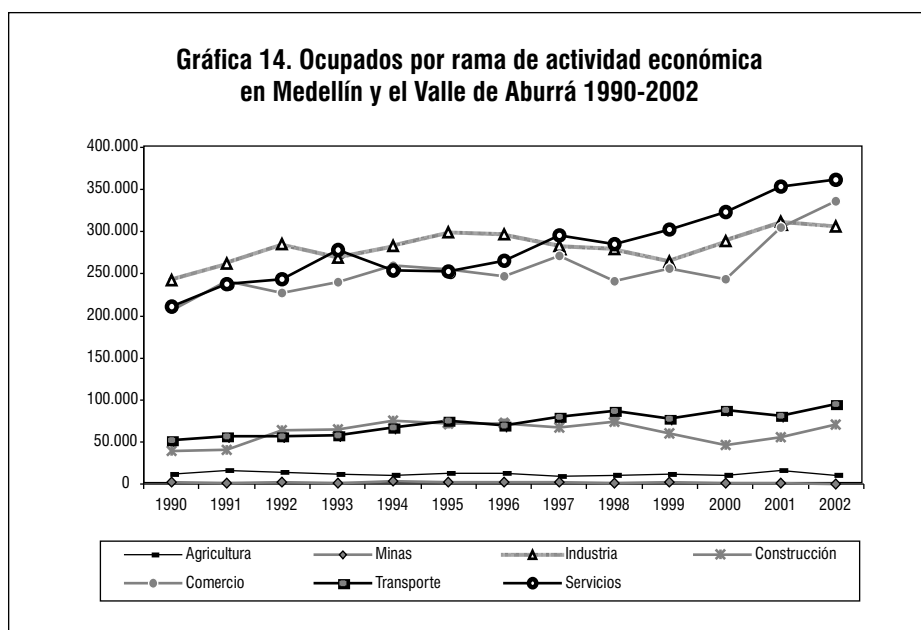
A pesar de que las cifras de crecimiento económico en Antioquia han presentado una mejoría, no ha sucedido lo mismo con la generación de empleo en los sectores que han presentado altas tasas de crecimiento, ni de manera general para Medellín. Se aprecia que cuando hay situaciones de crisis y recesión económica, se incrementan de manera importante las tasas de desempleo. Esto fue muy claro en la crisis de 1999-2001, pero la situación contraria no es tan clara. En muchas ocasiones la recuperación de la economía no implica, un crecimiento en las tasas de ocupación y un descenso en las tasas de desempleo. Algunos sectores industriales presentan señales de reactivación y crecimiento y, sin embargo, el desempleo en este sector se mantiene muy alto. En otros sectores se nota una leve reducción, pero son empleos inestables, precarios, sin las garantías laborales básicas y muy circunstanciales. No es posible reducir de manera significativa el desempleo y la pobreza sólo con alguna recuperación en las tasas de crecimiento.

Tabla 20. En Antioquia - Crecimiento porcentual del PIB, según ramas de actividad económica a precios constantes de 1994. 1995-2001

Actividad económica	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002 E	2003 py
Agropecuaria y silvicultura	-7,0	4,8	-12,7	-0,2	-2,8	8,7	1,0	2,3
Minería	4,9	18,9	1,9	-22,2	-3,2	10,2	-1,1	7,0
Industria manufacturera	8,0	-1,8	-1,6	0,5	-4,9	9,7	1,5	4,0
Energía, acueducto y alcantarillado	12,4	18,9	1,7	-10,0	-7,8	-3,1	1,1	3,2
Construcción y obras públicas	11,4	-28,6	47,7	-26,9	-12,9	9,8	1,6	9,5
Comercio, restaurantes y hoteles	2,2	-1,8	3,5	-2,7	-5,8	19,8	1,5	3,0
Transporte y comunicaciones	4,5	-1,5	9,2	0,5	-3,9	-1,7	1,8	4,1
Servicios comunales sociales	13,2	13,3	9,3	-0,2	1,5	-11,8	1,0	1,0
PIB total departamental	5,2	0,5	4,7	-2,9	-4,0	2,0	1,4	3,4

Fuente: Antioquia. Informe de coyuntura económica regional, (Icer). IV trimestre de 2001 y segundo semestre de 2003. Banco de la República.

El empleo en los sectores presenta un reacomodamiento sustancial en la ciudad, ya que los sectores productivos tradicionales como la industria y la agricultura no son la base generadora del mismo. Los ocupados en la industria presentan una disminución al final de la década y un leve repunte entre el 2001 y el 2002, que puede deberse al repunte del empleo en la industria de las confecciones producto de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas –Atpea–. Por su parte los ocupados en el sector servicios aumentan considerablemente desde 1997 siendo el primer sector generador de empleo en la ciudad.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Dane. 1990-2000 Encuesta Nacional de Hogares. 2001-2002 Encuesta Continua de Hogares

El crecimiento del empleo en el sector servicios se da por un desarrollo de actividades financieras en la generación y transmisión de energía y por servicios personales que actualmente aportan un porcentaje muy considerable al PIB de la ciudad. Esta transformación de la estructura económica del Valle de Aburrá se dio en un contexto de bajo crecimiento, pérdida de participación del total nacional, incremento del peso relativo de las actividades informales y recomposición del mercado laboral. Lo que incidió en la desacelera-

ción del empleo formal, aumentando el deterioro en la calidad del mismo y profundizando la diferencia de ingresos.

Tabla 21. El mercado laboral en Medellín y el Valle de Aburrá

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Población total	2.143.677	2.402.012	2.446.024	2.228.119	2.257.359	2.285.077	2.682.823
Población en edad de trabajar	1.627.200	1.837.471	1.872.725	1.705.739	1.744.682	1.793.530	2.078.660
Población económicam. activa	935.074	1.057.636	1.102.330	988.960	990.238	1.046.868	1.214.047
Ocupados	818.970	919.237	964.208	884.640	907.478	922.163	1.049.642
Desocupados	116.104	138.399	138.122	104.320	82.760	124.705	164.405
Inactivos	692.126	779.835	770.395	716.779	754.444	746.662	864.613
Subempleados	104.641	126.607	146.263	119.342	116.814	130.423	181.228
TGP	57,5	57,6	58,9	58,0	56,8	58,4	58,4
TD	12,4	13,1	12,5	10,5	8,4	11,9	13,5
TO	50,3	50,0	51,5	51,9	52,0	51,4	50,5

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Población total	2.743.843	2.736.937	2.787.962	2.822.000	2.868.000	2.913.000	2.958.000
Población en edad de trabajar	2.137.677	2.147.024	2.192.724	2.201.000	2.243.000	2.286.000	2.329.000
Población económicam. activa	1.263.851	1.266.462	1.326.567	1.372.000	1.382.000	1.430.000	1.477.000
Ocupados	1.107.259	1.065.927	1.060.096	1.109.000	1.154.000	1.213.000	1.270.000
Desocupados	156.592	200.535	266.471	264.000	228.000	217.000	207.000
Inactivos	873.826	880.562	866.157	829.000	862.000	856.000	852.000
Subempleados	156.901	232.416	236.801	373.000	407.000	419.000	457.000
TGP	59,1	59,0	60,5	62,4	61,6	62,6	63,4
TD	12,4	15,8	20,1	19,2	16,5	15,2	14,0
TO	51,8	49,6	48,3	50,4	51,4	53,1	54,4

Fuente: Dane. TGP: Tasa General de Participación; TD: Tasa de Desempleo; TO: Tasa de Ocupación.

Desempleo

El comportamiento de las cifras del mercado laboral de la ciudad de Medellín no difiere mucho del comportamiento del resto del país, particularmente aquel que tiene que ver con determinados indicadores que evidencian un marcado deterioro del panorama laboral. Nos estamos refiriendo al aumento de la tasa global de participación, la caída de la tasa de ocupación, el aumento del desempleo, del subempleo y la informalidad. Esta violación del derecho al trabajo y a un ingreso digno afecta, como lo veremos, muy especialmente a las mujeres, a los jóvenes y a los estratos y deciles más bajos de la población.

En Medellín y el Valle de Aburrá la población económicamente activa aumentó de 935.074 a 1.477.000 personas en el período

comprendido entre 1990 y 2003, producto del crecimiento natural de la población pero igualmente por el aumento de la tasa global de participación, que pasó de 57,5% a 63,4%, debido a la caída en los ingresos, al desempleo y a la mayor pobreza de los hogares. Los indicadores de mayor crecimiento durante la década fueron en su orden el subempleo con un 439% y el desempleo con un 78%, lo que pone de presente el gran deterioro en el mercado laboral de Medellín y el Valle de Aburrá en este período.

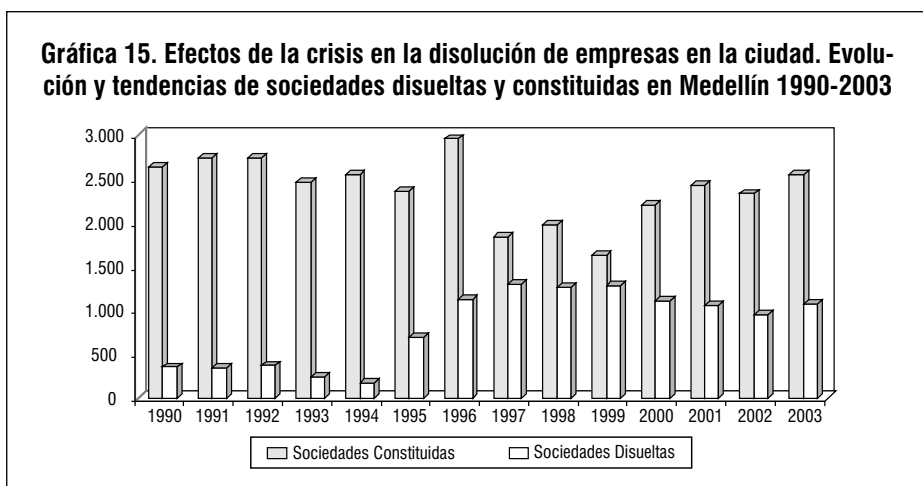
Durante 1990-2003 se presentan dos períodos claramente diferenciados. En el primer quinquenio la tasa de ocupación se destacó por un aumento durante cuatro años consecutivos (1992-1995). Es de resaltar que la tasa de desempleo más baja de los últimos veinte años en la ciudad se presentó en 1994, con tan sólo un 8,4%. Es bueno aclarar que esta disminución del desempleo no obedeció a una política de empleo deliberada de las administraciones municipales o nacionales, lo que ocurrió fue que en el trienio 1992-1994 el país vivió una expansión sin precedentes de los agregados monetarios y del crédito, que permitió una expansión del consumo a una tasa promedio anual del 11%, cuando el promedio histórico no sobrepasaba el 2%. Por ello, el país tuvo también en ese año la tasa de desempleo más baja de los últimos años, un 7,6%.

Como acertadamente lo observa un reciente estudio del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Universidad Nacional, la reducción del desempleo a niveles del 8% a mediados de los noventa obedeció a un *boom* insaciable de demanda por parte de las empresas, los hogares y el Estado. La desregulación financiera y la abundancia de crédito barato permitieron que las restricciones presupuestales se ablandaran. Todos jugaron a tomar posiciones especulativas: las empresas, los hogares, los municipios y el Estado. Cuando se desinfla la burbuja y los mercados financieros internacionales se contraen como un acordeón, sobrevienen las quiebras del sector privado, mientras se agudizan los desajustes financieros de los municipios y del Estado. Las familias reducen el consumo y las empresas entran en bancarrota. Los bancos incurren en problemas de solvencia y liquidez. La disciplina del mercado castiga la desobediencia de la regla financiera “no gastar más que el dinero con el

cual se cuenta". La experiencia es aleccionadora. Los agentes reconocen la ley de hierro de la restricción presupuestal y así ajustan sus balances en rojo; las empresas contraen su inversión y empiezan a pagar sus deudas; las familias reducen su consumo y entregan sus bienes en dación de pago; el Estado reduce el gasto público en inversión y aumenta impuestos. En unos cuantos años se regresa al mundo de la austeridad y del manejo ortodoxo de las finanzas. Entonces, la demanda cae vertiginosamente y el equilibrio entre la oferta y la demanda global arroja un desempleo alarmante (Centro de Investigaciones y desarrollo -CID-, 2003:26).

Para la segunda mitad de la década se presenta una disminución de la tasa de ocupación y un aumento del desempleo. Esta tendencia es más clara a partir de 1998, cuando el desempleo se sitúa en el 16% y en 1999 y el 2000 cuando supera el 20%. Como ya se ha mencionado, para los primeros años de la actual década disminuye el desempleo y aumenta la tasa global de participación y el subempleo, lo que evidencia el desajuste del mercado laboral en la ciudad.

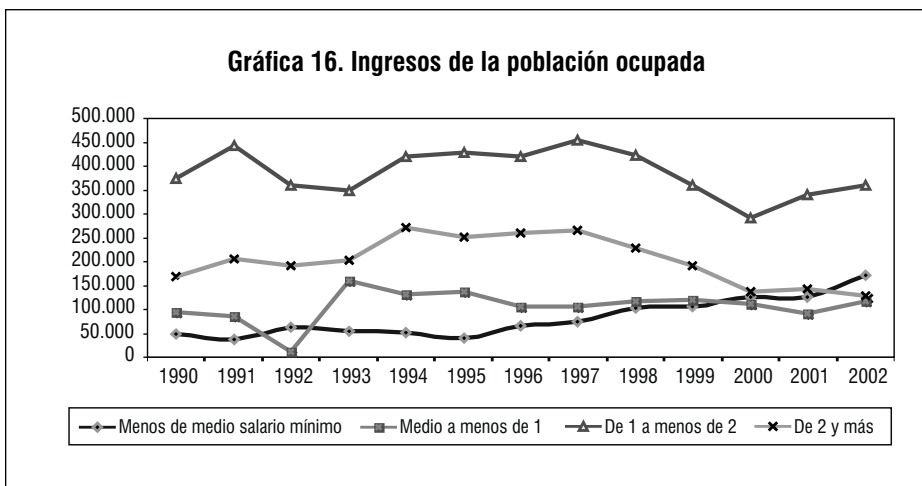
Otro elemento que vale la pena mencionar por su impacto en el derecho al trabajo y en los derechos económicos es el relacionado con la disolución y desaparición de empresas en la ciudad; esto, como está referido en otra parte de este trabajo, tiene que ver con las tendencias a la mayor concentración de la propiedad y de la riqueza.



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de la Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.

La Cámara de Comercio de Medellín registra cómo de 1990 a 1994 las sociedades disueltas disminuyeron considerablemente, mientras las sociedades constituidas en igual período de tiempo presentaron un crecimiento considerable; esta tendencia se revierte después del primer quinquenio de la década cuando las sociedades disueltas tienden a aumentar y las constituidas evidencian una clara tendencia a la disminución. Es bueno tener en cuenta “la gran cantidad de desempleo calificado que se ha generado por la expulsión de empleados por parte de las empresas formales y recién egresados de las universidades” (Cámara de Comercio de Medellín, 2002) que están creando nuevas empresas de tamaño micro que se dedican a prestar asesorías en mercadeo, finanzas, manejo contable, desarrollo de software y servicios arquitectónicos. Estas nuevas empresas se están creando en un ambiente económico recesivo, con gran vulnerabilidad por la dependencia en la prestación de servicios a las empresas que a su vez, según las encuestas intergremiales, se han visto agobiadas por problemas de baja demanda e inseguridad, lo que no garantiza su continuidad en el mediano plazo.

Para la década actual las sociedades disueltas disminuyen levemente y las constituidas presentan un aumento, particularmente en el año 2003, pero como se anotó, muchas de éstas tienen una alta mortalidad, lo que no les garantiza su sobrevivencia en el mercado.



Fuente: Elaboración propia con base en las estadísticas del Dane.

Otra muestra de este deterioro en el empleo y en los ingresos de las trabajadoras y trabajadores se puede establecer al analizar el monto de los ingresos de las personas ocupadas. El cálculo se efectúa en salarios mínimos mensuales y permite afirmar que en tres rangos, los que reciben menos de medio salario mínimo, los que reciben entre medio salario y menos de un salario mínimo y los que reciben entre uno y menos de dos, está el 55,37% de la población empleada en todo los sectores de Medellín y el Valle de Aburrá (Dane y Fenalco, 2000:14). Esto significa que 55 de cada 100 personas ocupadas en Medellín y el Valle de Aburrá recibían \$236.438⁴³ o un poco más. Si tenemos en cuenta que, según el Dane, el valor de la canasta familiar de ingresos bajos (obreros) tenía un costo mensual de \$572.749, se pueden imaginar las precarias condiciones de vida y el bajo poder adquisitivo de la mayoría de los trabajadores y trabajadoras empleados. De allí que no sea extraño encontrarse con que muchos trabajadores después de cumplir con la jornada de trabajo, en lugar de disfrutar de las horas de descanso, de compartir con sus familias o amigos, de cultivar actividades artísticas o políticas, tengan que buscar otras ocupaciones en el sector informal para tratar de completar sus ingresos, o que el cónyuge o los hijos dejen el hogar o el estudio para rebuscar algún ingreso para cubrir necesidades básicas de la familia⁴⁴.

En contraste con esto, sólo el 1,87% de las personas ocupadas recibía más de ocho salarios mensuales y un reducido 1,03% se ubicaba entre 10 y más salarios mínimos. Sólo 11 mil personas de todas las ocupadas en Medellín en 1998 recibían 2 millones trescientos mil pesos mensuales o más.

Igualmente grave y dramático es el incremento en el tiempo que pasa para que una persona que ha quedado desempleada vuelva a ocuparse. Veamos esta situación a nivel local. La duración del desempleo, entendida como el número de semanas que una persona desempleada gasta buscando un nuevo empleo, está asociada con

43. Según el Decreto 2560 de diciembre de 1998, el salario mínimo mensual se fijó en \$236.438 pesos corrientes.

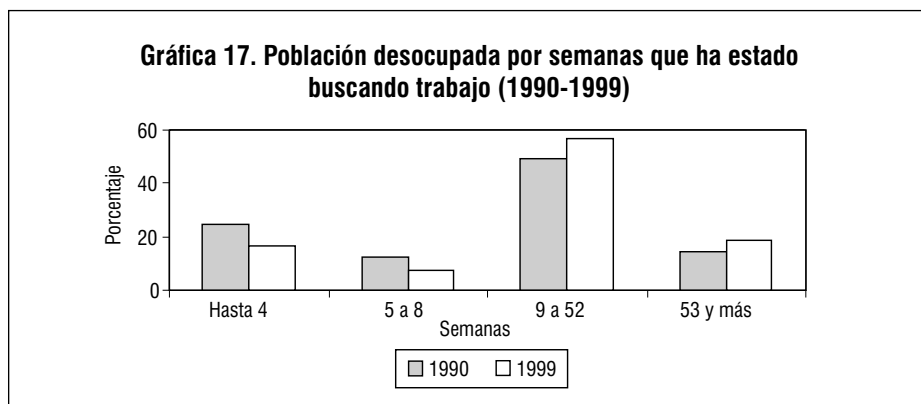
44. La encuesta social de Fedesarrollo muestra que el porcentaje de hogares que aumentó el número de horas trabajadas es dos veces más alto entre los afectados por el desempleo o por los bajos ingresos que entre los no afectados por este problema.

el denominado desempleo friccional. Este componente del desempleo aumento de manera significativa durante la década del noventa; mientras en 1991 el 26% de los desempleados encontraba trabajo en 4 semanas o menos, en 1999 sólo el 15% tuvo éxito en ese mismo lapso; casi el 60% de las personas pasa más de seis meses tratando de ubicarse en un puesto de trabajo. Es evidente que entre más tiempo tarde una persona en conseguir un trabajo, menor es la probabilidad que tiene de emplearse nuevamente. Esto implica que entre mayor sea el número de aspirantes y nuevos cesantes en el mercado laboral, menores serán las posibilidades que tendrán los antiguos cesantes de obtener un trabajo (Fedesarrollo, 2000).

Tabla 22. Población desocupada por semanas que ha estado buscando trabajo. Diciembre 1990-1999 (porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Hasta 4 semanas	24,44	23,28	31,34	27,92	34,07	35,28	22,32	25,79	21,89	16,79
5 a 8 semanas	12,13	10,29	13,45	8,61	12,78	11,22	11,51	11,87	11,47	7,53
9 a 52 semanas	49,07	50,31	43,80	43,50	49,28	42,24	54,17	54,00	34,32	57,01
53 y más semanas	14,36	16,13	11,42	17,97	3,34	11,17	12,00	8,35	20,70	18,67

Fuente: Dane-Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.



Fuente: Dane-Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.

Estos resultados son dramáticos. Mientras el 16,7% de los desocupados gasta hasta 4 semanas para conseguir un nuevo trabajo (tiempo aceptable), el 57% se gasta entre 9 y 52 semanas y el 18,6% más de 53 semanas (más de un año); el que el 75,6% tenga que esperar entre

9 y 53 semanas para de pronto adquirir un nuevo empleo no deja duda del drama económico, social, familiar y psicológico de miles de personas que en la ciudad han perdido sus empleos.

Desempleo según edades, niveles educativos, sexo y deciles de ingreso

Analicemos ahora el desempleo por edades, nivel educativo, sexo y deciles-estratos de la población. En distintos estudios se afirma que los jóvenes, las mujeres y los deciles y estratos más bajos de la población son los más afectados por la pobreza, por el desempleo y los malos ingresos.

Desempleo por edades

Tabla 23. Población desocupada. Tasa de participación por edades, diciembre 1990-1999

Edad	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
de 12 a 14	1,42	1,97	1,98	1,85	2,17	1,80	1,38	0,79	1,21	0,49
de 15 a 19	17,10	20,77	22,63	21,45	22,90	24,04	18,58	21,70	17,76	15,40
de 20 a 29	49,82	47,30	40,87	41,65	38,58	37,86	40,35	39,72	39,08	39,04
de 30 a 39	20,54	19,06	23,59	20,37	21,73	21,19	23,30	24,24	24,14	24,40
de 40 a 49	6,62	6,85	7,68	8,77	10,48	9,55	11,28	10,06	12,72	13,40
de 50 a 59	2,72	2,79	2,20	3,92	3,11	3,65	3,55	2,72	4,10	5,73

Fuente: Dane. Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.

El mercado laboral de los jóvenes se caracteriza por una serie de comportamientos tanto de la oferta como de la demanda de trabajo que lo diferencia ampliamente del mercado de los adultos. Tales características son las que determinan que las tasas de desempleo de este grupo poblacional mantengan en forma persistente elevados niveles. Éstas son: el componente transitorio de los jóvenes que participan en ese mercado de trabajo que es en extremo volátil; la duración media del desempleo y el empleo es muy reducida; la tasa de ocupación dentro de los jóvenes tiende a ser constante, aunque sometida a fluctuaciones transitorias; y durante los ciclos recesivos las tasas de despido dentro de los jóvenes se incrementan aceleradamente (Sarmiento, 2001:10).

Buena parte de los que consiguen algún trabajo lo hacen en condiciones desfavorables. Una alta proporción se concentra en el sector informal, en ocasiones el empleo es no asalariado, es doméstico o familiar y en todo caso se caracteriza por los bajos ingresos, por no ser permanente y por no tener seguridad social en un alto porcentaje. De hecho el 93,9% de los jóvenes empleados en microempresas no cuenta con seguridad social; el 91% de los que se desempeñan como ayudantes familiares, el 89,7% de los cuenta propia no profesionales y el 79,1% de los que trabajan en servicios domésticos están en la misma situación.

En las mujeres y hombres jóvenes de 12 a 29 años el número de ocupados se mantuvo relativamente constante durante la década de los noventa en una cifra cercana a los 330 mil, aunque su participación en la población ocupada descendió de 39,5 a 31,4%. En contraste, los desocupados se multiplicaron 1,8 veces al crecer de 83.332 a 146.357 entre 1990 y 1999. Si tomamos ese mismo grupo entre los 12 y los 29 años encontramos que de cada 100 desempleados en Medellín y el Valle de Aburrá, 55 son jóvenes en ese rango de edades. Resulta entonces que esta población, que debería estar en la educación media o superior es, por el contrario, la mayor parte de los desempleados de la ciudad. Una propuesta como la del Ingreso Básico Universal, aplicada a estos jóvenes, permitiría su regreso al estudio y una baja considerable y rápida en las tasas de desempleo.

En una encuesta de población y vivienda del Valle de Aburrá realizada por Planeación Metropolitana en 1991 se identificaban los niveles de desempleo juvenil por comunas de Medellín para ese año (Municipio de Medellín, 1996:172).

Estas cifras son reveladoras en tanto muestran que el desempleo juvenil se concentra en las comunas de la ciudad más densamente pobladas y con los más bajos estratos socioeconómicos de la población. El desempleo de los jóvenes es particularmente alto en las comunas 1, 2 y 3, todas en la zona nororiental de la ciudad. Estos son resultados que hay que retomar a la hora de analizar el tema del conflicto y de la inseguridad.

Tabla 24. Tasas de desempleo de los jóvenes de Medellín, 1991

Comuna	Barrio	%	Comuna	Barrio	%
1	Popular	23,4	9	Buenos Aires	16,2
2	Santa Cruz	23,1	13	San Javier	16,2
3	Manrique	21,3	7	Robledo	16,0
6	12 de Octubre	19,3	15	Guayabal	15,3
4	Aranjuez	18,8	16	Belén	13,1
5	Castilla	17,7	11	Laureles	6,8
8	Villa Hermosa	17,8	14	El Poblado	4,4

Fuente: Diagnóstico social de Medellín. Secretaría de Solidaridad.

Si se cruzan las tasas de desempleo entre 18 y 25 años con el ingreso, según deciles de la población, terminamos por entender que este es un fenómeno que golpea con más dureza a los jóvenes pobres. Veamos una información más reciente según deciles de ingreso.

Tabla 25. Tasas de desempleo de los jóvenes de 18-25 años en las principales ciudades según deciles de ingreso de la población (junio de 1999)

Ciudad	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Promedio
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Barranquilla	65	54	49	9	34	32	18	17	18	14	31
Bogotá	58	56	47	34	24	22	19	23	28	21	33
Medellín	66	58	53	40	39	35	22	18	21	24	38
Cali	62	43	47	43	30	30	23	20	19	18	34
Bucaramanga	67	50	38	36	33	25	26	22	16	20	33
Pasto	46	42	41	34	43	30	27	24	16	15	32
Total Áreas Metrop.	62	52	47	36	30	26	22	21	23	19	34

Fuente: Municipio de Medellín.(1996:172).

La tabla muestra que las tasas de desempleo son muy altas para todos los jóvenes de todas las ciudades, pero son dramáticamente altas en el caso de los jóvenes de los deciles más bajos según ingresos. Un 34,4% para las siete áreas metropolitanas es un porcentaje bastante alto. Pero si se mira la situación de los jóvenes de los deciles 1, 2 y 3 (los más pobres) observamos con mucha claridad que son los más castigados con el drama del desempleo. Nótese que los jóvenes pobres de Medellín registran las tasas de desempleo más altas entre las ciudades de la muestra. Es fácil imaginar sus hogares: padre desempleado o en el sector informal, madre cabeza de hogar

en muchos casos, varios hermanos menores, desnutridos, solos en un cuarto que comparten con el resto de la familia, sufriendo todo tipo de maltratos en el hogar y por fuera de él; con educación de mala calidad o sin acceso a ella; sin posibilidades de una recreación sana; con varios de los hijos vinculados al negocio de las drogas ilícitas o a bandas delincuenciales. En estas condiciones es muy difícil superar el estado de pobreza y de exclusión de estos miles de jóvenes.

*El trabajo infantil*⁴⁵

Sin lugar a dudas, la mayor violación a los derechos y libertades de la población en este campo, es la que se produce con los niños y niñas trabajadoras. Niños y niñas que deberían estar disfrutando su infancia, con el cariño y el apoyo de sus padres y familiares, recibiendo una educación de calidad que los prepare adecuadamente para la vida y para enfrentarse al mercado laboral y que, en lugar de esto, tienen que salir diariamente a enfrentar el frío, el agua, la inseguridad y todo tipo de maltratos y humillaciones para rebuscar cualquier ingreso para su hogar.

La información sobre los menores de edad y el mercado laboral tiene fuentes tan variadas como los resultados que arroja. El Informe de Desarrollo Humano para Colombia (Pnud, 2000) señalaba, por ejemplo, cómo había diferencias ostensibles (hasta del 25%) en las cifras absolutas de menores trabajadores en el país: 839.930 según la Encuesta de Hogares y 612.872 según la Encuesta de Calidad de Vida.

Para Medellín y su Área Metropolitana, según informes de la Secretaría de Solidaridad, en 1990 se registraron 119.078 menores entre 12 y 14 años que trabajan, mientras que para 1999 la cifra ascendió a 184.031 (Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia, 2002). Es fácil apreciar que la ciudad de Medellín es habitada por un número significativo de niños, niñas y adolescentes trabajadores. Estos son visibles en lugares públicos como las calles, las esquinas, las salidas de las discotecas, restau-

45. Este análisis se apoya de manera muy importante en un trabajo de caso que realizó la Escuela Nacional Sindical de Medellín (2002). En esta investigación la ENS, realizó una serie de entrevistas con niños-niñas y jóvenes trabajadores.

rantes, plazas de mercado, improvisados talleres de mecánica y ladrilleras, entre otros; y en el ámbito privado, en las casas de familia convertidas en talleres.

En este diagnóstico se aborda tanto el sector económico formal como el informal. Por sector formal se entiende aquel en el que los menores cuentan con la autorización legal para trabajar y permiso del Ministerio del Trabajo; se tiene empleador, un salario fijo, un contrato preestablecido y seguridad social. El sector informal, por el contrario, se caracteriza por la ausencia de un contrato de trabajo, es una economía del rebusque, no se cuenta con la autorización del Ministerio del Trabajo y, como es un trabajo que aunque se da en condiciones de legitimidad social, es ilegal y tampoco se cuenta con prestaciones sociales. En este último se ubican el 90% de los menores identificados.

En el sector de la economía informal aparecen cuatro actividades importantes: labores callejeras de servicios y comercio, metalmecánica, construcción y explotación sexual. La siguiente tabla da cuenta de estas actividades según los lugares donde se interactuó con la población. Estos lugares de trabajo infantil y juvenil son representativos, debido a sus condiciones de explotación o al elevado número de menores que trabaja en ellos.

Tabla 26. Actividades económicas según territorios

Actividad	Lugar
Actividad de comercio callejero	Carrera 70, calle Colombia, Avenida El Poblado, Parque de Berrío, plazas de mercado.
Metalmecánica	Barrio Triste, Miranda, Lovaina y alrededores de la Universidad de Antioquia.
Explotación sexual	Parque de Bolívar, Avenida 33, alrededores de la iglesia La Veracruz, San Diego.
Construcción	Río Medellín (barrio Moravia), ladrilleras en las afueras de la ciudad, Belén Altavista, Zamora, Bello, Copacabana, Girardota y Barbosa.

Fuente: ENS, 2002

– Las actividades de comercio callejero representan el porcentaje más alto para los menores, hombres y mujeres, trabajadores, esto es el 48,3% de la población entrevistada por el equipo de la Escuela Nacional Sindical. Estas actividades están representadas en ventas

de flores, confites, chicles o cualquier tipo de comestible en las diferentes rutas de buses de la ciudad y en ventas de frutas, cigarrillos o comidas rápidas en puestos improvisados en cualquier esquina o acera de los lugares expuestos en la tabla anterior.

De otra parte, se observan niños y adolescentes emboladores de zapatos, limpiadores de parabrisas en los semáforos, cuidadores de carros en las afueras de los restaurantes, discotecas o universidades. En estas actividades se encuentran de manera significativa niños y niñas desde los 8 años de edad hasta los 17. Además de lo anterior, cabe anotar que, en éstas, es donde trabaja el mayor porcentaje de población menor de 14 años.

- Los menores trabajadores que se dedican a la metalmecánica se ubican en talleres o en las afueras de estos, en la calle. Se dedican a la latonería, pintura y soldadura, o son ayudantes de mecánica de sus padres. Esta es una actividad que en ocasiones se esconde o camufla, que no se hace tan visible a lo público, puesto que los menores de 15 años no son autorizados por el Ministerio de Trabajo; por este motivo, el trabajo se realiza en la informalidad de la contratación verbal, por determinados días y horarios y aunque se cuenta con empleador, éste no aparece como una figura legal y a veces tampoco legítima. En esta actividad labora el 21,7% de los menores trabajadores entrevistados, con la característica de que todos son hombres entre 14 y 17 años de edad.

- El trabajo en la construcción se lleva a cabo en ladrilleras, en la fabricación de tejas o adobes, extrayendo arena o piedra de quebradas y en especial del Río Medellín; este tipo de actividades requiere un alto esfuerzo técnico por parte de los menores.

La actividad de la construcción está mediatizada por la crisis económica que ha registrado el país y la ciudad, lo que ha generado un desplazamiento tanto de adultos como de menores a otras actividades como las ventas. Si para los adultos trabajar es una oportunidad que se diluye en una crisis generalizada de empleo, para los menores es casi "como ganarse una lotería", por lo que es la actividad donde se encuentra un porcentaje del 9,4% de la población entrevistada, aspecto que es significativo en comparación con el porcentaje de adultos desempleados en esta actividad.

Lo anterior lleva a plantear que en medio de la crisis, los constructores contratan de manera informal y sin permiso previo del Ministerio de Trabajo, mano de obra infantil, porque con ésta no se realizan contratos laborales, trabaja más horas de la jornada laboral permitida y recibe menos ingresos en proporción a los adultos. En esta actividad trabajan menores hombres, procedentes en su gran mayoría del campo o de barrios con extremas condiciones de pobreza; el rango de edad de éstos está entre los 14 y 17 años.

– La explotación sexual es representativa en términos de actividad económica, pues comprende un 20,6% de la población entrevistada. Esta actividad ilegal se “ejerce” básicamente por mujeres menores, procedentes de municipios y áreas rurales de los departamentos de Antioquia y Chocó.

Muchas de ellas llegan a la ciudad en busca de mejores oportunidades económicas, cansadas de la rutina o, en cantidad representativa, producto del desplazamiento forzado por la violencia sociopolítica que se vive en el país. En la explotación sexual se encuentran niñas desde los 12 años de edad sin plena formación biológica, y es significativo el número de adolescentes entre 14 y 16 años, pues este es el rango de edad preferido por los proxenetas o adultos que practican la explotación.

Es importante anotar que la explotación sexual infantil también se da en varones, sólo que se realiza en condiciones de mayor anonimato, muchos se camuflan en el travestismo y en lugares exclusivos para homosexuales, o comparten otra actividad económica alterna a la explotación sexual, pero reconocen sólo la primera actividad por condiciones morales y legales.

Tabla 27. Actividades en las que trabajan los menores

Actividad	Sexo	
	Masculino %	Femenino %
Construcción	9,4	0
Metalmecánica	21,7	0
Actividades de comercio callejero	32,8	15,53
Prostitución	0,0	20,6
Totales	63,9	36,1

Fuente: Banco de datos de la Escuela Nacional Sindical. Medellín, Colombia. 2002

La población infantil y juvenil trabajadora objeto de este estudio está representada, según sexo, por un 63,9% de hombres y un 36,1% de mujeres. Lo anterior no significa necesariamente, que exista un mayor número de hombres menores trabajadores que de mujeres; la realidad inmediata muestra una situación menos polarizada. Esto tiene que ver con la concepción que se tiene de lo público y lo privado en la sociedad, pues el trabajo, aunque se asume en los dos ámbitos, tradicionalmente el que se realiza en lo privado se considera como una ayuda y no como una actividad económica. De esta manera muchos trabajos que realizan niñas y jóvenes no es considerado trabajo, sino una simple ayuda al hogar, a los familiares o a la sociedad en general, esta es otra clara muestra de discriminación a la mujer, en este caso a las menores de edad.

De la población entrevistada, el 73,9% nació y se ha criado en zonas urbanas como Medellín y algunas ciudades intermedias como Manizales, Pereira y Bucaramanga. El 26,1% restante de los menores proviene de zonas rurales, siendo representativos municipios de la región de Urabá como Chigorodó y Apartadó y del suroeste antioqueño, entre los que se destacan Andes y Bolívar.

Los lugares de residencia son predominantemente los barrios y comunas populares de la ciudad. En la zona nororiental (Manrique Oriental, Aranjuez, Moravia, Versalles, La Avanzada y Santo Domingo, entre otros); zona centroriental (Los Mangos, El Salvador, Buenos Aires, Villatina y Enciso), y de manera menos representativa, pero igualmente importante, Robledo y en municipios como Bello, y residencias u hoteles en el centro de la ciudad.

Identificar el estrato socioeconómico al que pertenecen los menores trabajadores posibilita establecer cómo las deficientes condiciones económicas de las familias no son las únicas causas por las que trabajan los infantes, pues un porcentaje representativo de los mismos habita en estrato tres, donde las posibilidades económicas y sociales permiten mejor solvencia económica. Sin embargo, el imaginario cultural de la sociedad lleva a legitimar el trabajo infantil como una posibilidad que se enmarca más allá de la supervivencia económica de las familias.

Además de la pobreza económica de las familias, hay otros factores sociales y culturales que validan el trabajo de menores, en cualquiera de sus representaciones, como una forma de sobrevivir, pero también de acceder a prácticas de consumismo que legitiman a los individuos desde la capacidad adquisitiva, o como la posibilidad de ser una persona “echada pa lante” (Escuela Nacional Sindical, 2000:39-46).

Hay que destacar que el efecto más directo de esta condición de niños y jóvenes trabajadores es su ausencia del sistema escolar y sus escasas posibilidades para formarse adecuadamente para el mercado laboral y para la vida en sociedad. Según esta investigación de la ENS, el 86,6% de la población encuestada no asiste a las aulas escolares y el 16,1% no sabe leer ni escribir, así haya asistido 2 ó 3 años a la escuela.

Todo lo anterior pone un imperativo ético y político a la sociedad y a sus dirigentes, en procura de eliminar el trabajo infantil. Los derechos de los niños y niñas prevalecen, según la Constitución Política, lo que exigiría la garantía de sus derechos a la educación, a la recreación, al afecto, al buen trato y a tener una familia.

Desempleo y niveles educativos

Tabla 28. Población ocupada según nivel educativo. Diciembre 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variac. 90-99 %
Ninguno	15.634	19.041	23.846	15722	19.731	15.109	23.068	22.689	19.008	17.636	12,81
Primaria	265.893	283.364	315.428	272.917	278.207	274.480	284.844	291.447	286.606	281.507	5,87
Secundaria	412.341	452.370	466.169	435.648	460.925	484.422	535.720	576.649	533.801	560.473	35,92
Superior	125.102	164.462	156.987	152.771	146.547	145.648	200.777	213.788	218.935	197.887	58,18
No informa	0	0	1.778	7.582	2.068	2.504	5.233	2.686	7.577	2.593	-
TOTAL	818.970	919.237	964.208	884.640	907.478	922.163	1.049.642	1.107.259	1.065.927	1.060.096	

Fuente: Dane-Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.

Sorprende en primer término el número de personas que aparecen registradas con alguna ocupación y sin ningún nivel educativo, o sea, personas en estado de analfabetismo. En 1999 cerca de 20.000 personas en Medellín y el Valle de Aburrá estaban en esta condición (con un incremento del 12,8% entre 1990 y 1999).

En segundo lugar, encontramos 281.507 personas laborando con el sólo nivel de primaria. El que el 26% de la fuerza laboral empleada en la ciudad y en el Valle de Aburrá sólo haya alcanzado el nivel de la primaria significa un bajo nivel de complejidad y de productividad de las empresas y trabajos que ocupan este recurso humano, esto es, sin lugar a dudas, un obstáculo importante para los propósitos de competitividad de la economía antioqueña. Esta situación exigiría procesos de recalificación y formación de esas personas trabajadoras.

En tercer lugar, se evidencia que la gran mayoría de las personas empleadas en la ciudad y en la región son trabajadores con un nivel básico de secundaria, que crece significativamente en términos porcentuales en la década. De 412 mil personas ocupadas en 1990 con el nivel de secundaria se pasa a 560 mil en 1999 (un crecimiento del 36%). El que el 52% de la fuerza laboral de la ciudad sólo tenga el nivel de la secundaria es indiscutiblemente una gran barrera para mejorar la productividad y la competitividad de la economía de la ciudad. Sólo un 16% de la población ocupada (197.887 personas) cuenta con estudios universitarios; ciertamente viene creciendo este número en toda la década pero es un porcentaje muy bajo en 1999 para una ciudad como Medellín.

Es evidente que la población con mayores niveles educativos obtiene mejores empleos y seguramente tiene mayores ingresos. Pero como veremos más adelante la sola formación universitaria en su nivel de pregrado ya no es ninguna garantía para emplearse y para hacerlo bien.

Veamos ahora los niveles educativos de la población desocupada comparando un poco la situación general de las siete áreas metropolitanas, con lo que ocurre en Medellín y el Valle de Aburrá.

A comienzos de los noventa el desempleo estaba concentrado en la población joven con educación secundaria completa e incompleta y, en particular, en los deciles más pobres de la población. Los adultos, las personas con niveles de educación superior y las personas de los deciles altos tenían tasas de desempleo muy bajas. Pero esta tendencia se revirtió y las tasas de desempleo de los educados y de las personas de los deciles superiores aumentaron en forma considerable durante la crisis. Para junio de 1994 las personas sin educación

reportaban un desempleo de 7,5%, ya para junio del 2000 esta tasa había subido al 18%. En el mismo período de tiempo las personas con secundaria completa registraron una tasa de desempleo de 12% y de 24% respectivamente. Y las personas con educación superior completa pasaron de tasas de desempleo del 4% en 1994 a 13,5% en el 2000 (Gaviria y Henao, 2001:24).

Tabla 29. Población desocupada según nivel educativo. Diciembre 1990-1999

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variac. 90-99 %
Ninguno	1.794	2.556	2.556	2.125	1.341	1.521	2.421	3.348	3.903	4.968	176,92
Primaria	36.732	40.529	40.911	24.438	19.241	33.375	42.315	31.277	43.467	58.525	59,33
Secundaria	66.875	76.284	84.373	65.299	51.302	73.654	94.461	99.687	122.577	166.065	148,32
Superior	10.703	19.030	10.087	11.727	10.695	15.420	24.920	22.280	29.899	36.725	243,13
TOTAL	116.104	138.399	137.927	103.589	82.579	123.970	164.117	156.592	199.846	266.283	129,35

Fuente: Dane-Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.

En 1990, las tasas más altas de desempleo se situaban en la población con secundaria; al tomar el 100% de desempleados, la distribución porcentual era la siguiente: con ningún nivel educativo el 1,5%; con educación primaria el 31,4%; con educación secundaria el 57,6%; y con educación superior el 9,2%. Diez años después se registran las mismas tendencias, pero más agravadas para las personas con más educación; el desempleo para personas con primaria baja su participación al 21,9%, mientras que sube para todos los otros rangos de educación, en secundaria al 62,3% y en educación superior al 13,7%. Esta tendencia se mantiene aún para el año en que fue más bajo el desempleo en toda la década, nos estamos refiriendo a 1994, en el que los resultados fueron de 23,3% (primaria), 62,1% (secundaria) y 12,9% (superior).

No es fácil interpretar estos resultados. Es grave que en 1990 el nivel de secundaria registrara un nivel tan alto de desempleo pues para esa época la educación secundaria todavía tenía alguna valoración social y productiva. Los resultados para el final de la década son más desconcertantes. El tener educación secundaria e incluso superior no es ninguna garantía de consecución de empleo, esto haría relativo el discurso del capital humano, que propone como única solución para el desempleo el elevar los niveles educativos de la población.

Es claro que sin suficiente crecimiento económico y sin otras políticas públicas no es posible reducir de manera significativa este problema. También es posible pensar que hay una sobreoferta de personas con nivel de educación secundaria e incluso con educación superior, al punto de que eso sólo ya no define la consecución de un empleo; da la impresión de que los empleadores se “regodean” escogiendo a los mejores entre los que tienen esos niveles educativos. De todas maneras, es evidente que ya no es nada gratificante hacer el esfuerzo de terminar la educación superior y saber que le espera un estado de desempleo o en el mejor de los casos, de subempleo. Esto es algo que ocurre mucho con las mujeres que se esfuerzan en mejorar su nivel educativo pero que no consiguen una buena vinculación laboral.

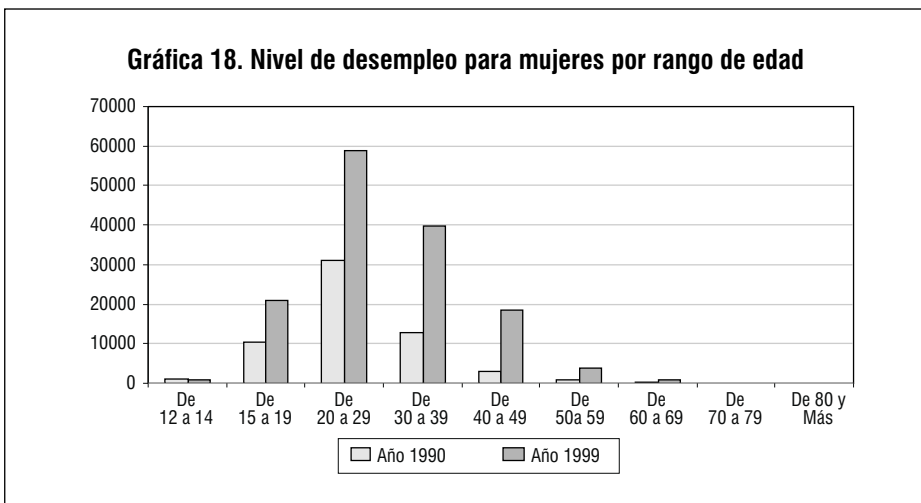
Mujer y mercado laboral

**Tabla 30. El desempleo femenino y la desigualdad salarial de las mujeres.
Resumen por género, Valle de Aburrá-Medellín**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variac.% 90-99
Población total	1.161.069	1.300.469	1.324.363	1.186.997	1.220.128	1.226.053	1.434.648	1.485.475	1.465.749	1.512.494	30,27
Población en edad de trabajar	898.558	1.027.106	1.038.963	933.318	968.075	889.225	1.132.845	1.180.030	1.181.563	1.213.286	35,03
Población económicamente activa	390.509	453.720	478.909	412.147	423.908	456.066	522.234	553.254	571.613	615.769	57,68
Ocupadas	331.186	375.724	396.692	350.684	373.431	384.821	436.028	460.562	465.222	472.430	42,65
de 12 a 14 años	1.668	1.095	2.648	1.869	1.204	861	1.475	866	1.007	1.615	-3,18
de 15 a 19	21.275	19.430	21.169	17.857	21.548	20.509	23.018	27.955	18.879	19.913	-6,40
de 20 a 29	126.130	136.784	136.584	117.358	120.670	121.437	138.123	134.325	129.797	128.718	2,05
de 30 a 39	99.996	121.567	132.714	115.570	126.337	128.475	143.386	151.720	161.086	167.232	67,24
de 40 a 49	56.179	63.782	66.607	63.920	68.781	74.527	82.590	95.265	101.742	101.312	80,34
de 50 a 59	17.411	22.461	27.077	24.519	26.152	29.452	34.176	37.106	35.967	41.512	138,42
de 60 a 69	7.114	8.189	7.867	7.168	7.239	7.320	10.197	11.261	11.826	10.107	42,07
Desocupadas	59.323	77.996	82.217	61.463	50.477	71.245	86.206	92.692	106.391	143.339	141,62
de 12 a 14 años	975	1.398	1.216	625	1.290	698	914	335	1.065	761	-21,95
de 15 a 19	1.0404	15.104	16.880	13.057	10.908	15.660	14.604	19.281	20.008	20.926	101,13
de 20 a 29	30.935	38.751	37.674	27.056	20.054	27.610	37.436	41.480	43.383	58.786	90,03
de 30 a 39	12.936	16.733	20.716	133.347	12.426	17.692	22.145	22.344	27.042	39.784	207,54
de 40 a 49	3.027	4.415	4.810	5.801	4.835	7.064	9.836	7.846	11.588	18.546	512,69
de 50 a 59	858	1092	921	1122	964	2239	1271	1104	2685	3799	342,77

Fuente: Dane, Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.

En Medellín y el Valle de Aburrá la tasa global de participación de las mujeres aumentó de 43,5% a 50,8% en los años noventa. Mientras los hombres abandonan el mercado de trabajo, las mujeres ingresan masivamente. En cifras absolutas, el número de mujeres ocupadas creció de 331.186 en 1990 a 472.430 en 1999, en tanto que la tasa de desempleo aumentó de 15,2 a 23,3%. Este proceso se presenta en el marco de un modelo económico de acumulación flexible, de empleo precario, inestable y de bajo ingreso, que prefiere a las mujeres en la elección de vinculación. Las mujeres desocupadas pasaron en cifras absolutas de 59.323 en 1990 a 145.799 en el 2000, se multiplicó su número en 2,5 veces a lo largo de la década, lo que significa un punto por encima del crecimiento del desempleo de los hombres en igual período de tiempo.



Fuente: Dane. Poner punto a los miles en la tabla

Por rangos de edades el grupo de mujeres jóvenes, de 12 a 29 años, en situación de desempleo llegó a 43.314 en 1990 y ya para 1999 había subido a 80.473, significando un incremento de 1,7 veces. Para las mujeres mayores de 30 años el desempleo se multiplicó en 4,8 veces, producto de la selección del mercado laboral que privilegia a las mujeres más jóvenes.

En las últimas décadas las mujeres han hecho un gran esfuerzo de formación y capacitación para el trabajo y han buscado vincu-

larse de manera activa al mercado laboral. Han avanzado en buscar el reconocimiento de la igualdad de géneros y en exigir el respeto a sus derechos, de otra parte la pérdida del trabajo de padres o cónyuges, o el tener que enfrentar la situación de cabeza de familia, las ha obligado a salir al mercado laboral y buscar algún ingreso para ellas y para su familia. De allí que no sólo nos encontremos con mujeres jóvenes universitarias, con buena capacitación, buscando esa vinculación al mercado laboral, sino con miles de mujeres de los estratos bajos de la población, volcadas al mercado del rebusque, a la informalidad, montando microempresas y famiempresas, con mucha voluntad y con mucho entusiasmo, pero lamentablemente sin los mejores resultados económicos; igualmente, desempeñando labores de limpieza o de servicios generales en pequeñas y medianas empresas o en familias de clase media y alta.

En materia de discriminación es común encontrar mujeres con un buen nivel educativo y con una adecuada capacitación pero que por el hecho de ser mujeres reciben un salario menor que el que recibe un hombre por hacer una labor similar (esta diferencia en algunos cargos puede llegar hasta un 20%). Otra expresión de discriminación se encuentra en grandes y medianas empresas, en donde las mujeres, por su condición de tales, no pueden llegar a los cargos directivos y de mayor responsabilidad⁴⁶.

En una muestra de mujeres organizadas encuestadas por la alcaldía, encontramos resultados que ponen de presente esa discriminación salarial. Según los resultados del 2003 el 87% de ellas recibía menos de un salario mínimo (369.500 pesos) y sólo el 1,4% de ellas ganaba dos o más salarios mínimos (739.000 o más). A más de recibir salarios más bajos, estas mujeres están poco protegidas en términos de seguridad social, pues sólo el 8,3% cuenta con salud, pensión y riesgos profesionales y sólo un 3,2% cuenta con contratos indefinidos.

También se presencian situaciones de sobreexplotación a las mujeres, especialmente a las de los estratos más bajos de la pobla-

46. En la mayoría de las grandes empresas antioqueñas, sus juntas directivas y el cuerpo de altos ejecutivos es predominantemente masculino. En el capítulo de libertades culturales y reconocimiento de este texto presentamos algunas cifras al respecto.

ción de la ciudad. Muchas mujeres tienen que enfrentar una doble jornada laboral. De un lado, deben atender su hogar, a su esposo o compañero (que casi nunca colabora con estas labores) y a sus hijos y, de otra parte, tienen que cumplir con otra jornada en el taller, en la microempresa, en la empresa o en la calle. En ambos casos reciben a cambio malos tratos, discriminaciones y humillaciones, y en el caso del trabajo doméstico familiar no perciben ninguna remuneración.

Históricamente, la sociedad ha despreciado el trabajo doméstico de las mujeres y casi nunca tiene alguna valoración y remuneración para ellas. En las Cuentas Nacionales que construye y publica el Dane, nunca se ha tenido en cuenta esta labor de las mujeres; se llega hasta a hacer intentos de cuantificarlo, pero no se ha llegado a incluirlo como tal.

Desempleo por deciles⁴⁷ de la población

Según el trabajo de Alejandro Gaviria y Marta Luz Henao (2001:24-25) sobre las siete áreas metropolitanas del país, el desempleo golpea con mucha más fuerza a los deciles más bajos de la población⁴⁸. La tasa de desempleo para las personas del decil 1 (los más pobres de los pobres) pasó de 29% en junio de 1994 a 45,6% en el mismo mes del 2000, y la del decil 2 de la población se incrementó de 17,9 a 32,2% en el mismo período. Por su parte los deciles 3, 4 y 5 registraron tasas de desempleo superiores al 20% en el 2000 (25,8; 24,9 y 20,2% respectivamente) (Fedesarrollo, 2000:19).

Evidentemente las tasas más bajas se ubicaron en los deciles 9 y 10, con 9,7% y 8,6% de desempleo. Es verdad que estas últimas tasas se pueden considerar altas y se incrementan de manera significativa con relación a los primeros años de la década, pero también es evidente que las personas de estos niveles de ingreso (clase alta en estas ciudades) tienen muchos más mecanismos de aseguramiento social,

47. Se divide la población en décimas partes y se establece que el decil 1 (el primer 10%) corresponde al más pobre; mientras que el decil 10 (el último 10%) recoge a los más ricos de la población de la ciudad o del país

48. Asumimos que las tasas de estas siete áreas metropolitanas (entre las que se encuentra el Área Metropolitana de Medellín) son más o menos las mismas para el caso de Medellín.

de protección y de recursos frente a una situación de desempleo que los estratos uno y dos, que no tienen empleos estables, no tienen seguridad social ni cesantías y ese es su único ingreso. El desempleo golpeó a todos los niveles de ingreso de la población, pero que es particularmente alto para los deciles más pobres.

Los miedos frente al desempleo y valoración del propio empleo

La persistencia de la crisis económica, las altas tasas de desempleo y las dificultades para encontrar un nuevo empleo han generado grandes temores e inseguridades entre los jefes de hogar empleados. Al indagar por esto la Encuesta Social de Fedesarrollo encontró que “el 80% de los jefes de hogar entrevistados dicen sentir mucho miedo al desempleo, cifra que en los últimos seis meses creció en doce puntos porcentuales en las cuatro principales ciudades del país. Medellín es la ciudad con un resultado más alto; aquí el miedo a perder el empleo pasó del 83% al 87% entre marzo y septiembre del 2000. Mientras tanto, en Bogotá pasó del 63% al 79%; en Cali del 65% al 79% y en Barranquilla del 71% al 79%. Este alto temor al desempleo no cambia significativamente entre estratos: el 74,1% de los jefes de hogar de estrato alto, 75,2% de estrato medio y 86,1% de estrato bajo, dicen tener mucho miedo a que ellos, o alguna persona del hogar, se vean afectados por el desempleo” (Fedesarrollo, 2000:18-19).

En la misma encuesta se indaga sobre las condiciones de bienestar de su empleo. Medellín presenta los peores resultados entre las principales ciudades. El 67,4% de los jefes de hogar considera que estas condiciones han empeorado, el 26,8% considera que permanecen igual y tan sólo el 5,8% manifiesta que han mejorado. En ciudades como Bogotá este resultado es de 56%, 35,6% y 8,4% respectivamente (Fedesarrollo, 2000:18-19).

Esto comprueba una doble situación; de un lado, el deterioro en las condiciones laborales y por consiguiente el hecho de que la gente no esté a gusto con el trabajo que tiene; del otro, que la crisis de desempleo es tan aguda que aumentan los temores de perder el empleo que se tiene.

Deterioro del mercado laboral: subempleo, empleo temporal e informalidad

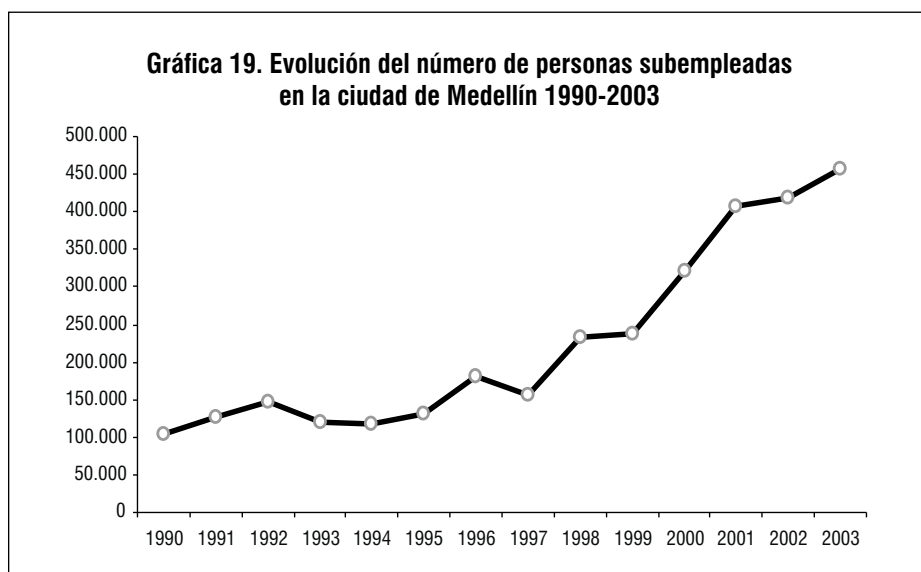
Ya se ha visto con algún detalle el grave problema de perder el empleo y la difícil posibilidad de lograr uno nuevo. La otra situación que cada vez es más frecuente en el mercado laboral, no sólo en Medellín y en Colombia sino en la mayoría de países, sobre todo en desarrollo, es la del subempleo y la informalidad.

Los fenómenos mencionados evidencian la crisis del mercado laboral. El subempleo abarca las situaciones de empleo que reflejan la subutilización de la capacidad productiva de los trabajadores⁴⁹. En este sentido, da cuenta de un importante grupo de trabajadores que realizan un trabajo menos productivo del que podrían y desearían realizar, bien sea porque trabajan menos horas, reciben menos ingresos o utilizan parcialmente sus calificaciones.

El subempleo se determina comparando la situación de empleo actual de una persona con una situación alternativa de empleo, es decir, una situación de empleo que los trabajadores desean y están disponibles para desempeñar (Rodríguez, 2001:99-108).

La crisis laboral que ha padecido la ciudad, además de fortalecer los desajustes del mercado laboral, ha disparado el fenómeno de la informalidad y el subempleo. Este último conlleva serias implicaciones sociales y económicas, ya que desde el punto de vista social causa un deterioro del recurso humano, porque las personas no ejercen las competencias que han adquirido; desestimula la inversión en nueva fuerza de trabajo (capacitación, educación y especialización de la población); contribuye a incrementar la pobreza; y obstaculiza las posibilidades de movilidad social y de mayor igualdad de oportunidades. Desde el punto de vista económico refleja también el desaprovechamiento del potencial productivo de un país, que en el caso de Medellín es de cerca de 500.000 personas.

49. Se trata de personas que no han alcanzado su nivel de pleno empleo, según el convenio sobre la política del empleo adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1964. De acuerdo con éste, el pleno empleo asegura que i) haya trabajo para todas las personas dispuestas a trabajar y que busquen empleo; ii) que dicho trabajo sea tan productivo como sea posible; iii) que haya libertad para escoger empleo y que cada trabajador tenga las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga, y utilizar en ese empleo dicha formación y las facultades que posea.



Fuente: Elaboración propia con base en estadísticas del Dane, 1990-2002 promedios anuales de la Encuesta Nacional de Hogares, 2001-2003 promedios anuales de la Encuesta Continua de Hogares.

Desde la óptica de actividades económicas se encontró que son los servicios personales y de gobierno los que más subempleo generan, seguidos de industria y comercio. En el comercio su principal manifestación se da por bajos ingresos y por subutilización, mientras que en la industria pesa más el trabajo temporal (Dane y Fenalco, 2000:10).

El sector privado, y en particular la industria en Colombia y en Medellín, no generan nuevos empleos estables, permanentes y con protección social suficiente. Lo que ha venido haciendo la industria desde tiempo atrás y durante toda la década del noventa, es reemplazar trabajadores antiguos, con contrato indefinido, con garantías y protección a través de las convenciones colectivas, por trabajadores temporales, que sólo son empleados por períodos cortos de tiempo, según las necesidades del mercado y que no cuentan con las garantías y condiciones de los antiguos trabajadores despedidos. Es comprensible que las empresas y, sobre todo, el comercio, puedan emplear personal adicional en ciertas temporadas del año, donde las

Las situaciones en que no se cumple el objetivo i) se refieren al desempleo, y aquellas en que no se cumplen los objetivos ii) o iii) se refieren principalmente al subempleo.

Tabla 31. Población ocupada subempleada por rama de actividad económica. Diciembre 1990-1999 Medellín

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Variac. 90-99 %
No informa	0	0	0	0	193	208	0	0	344	0	-
Agricultura	1.743	2.436	2.742	1.579	612	1.385	2.999	2.122	2.758	1.355	-22,26
Minas	188	343	439	179	0	118	149	302	191	719	282,45
Industria	29.048	33.064	44.448	28.764	30.841	34.763	43.559	34.411	52.832	52.201	79,71
Elec. G. y agua	188	751	296	1.330	830	267	1.237	0	1.204	376	100,00
Construcción	11.491	10.268	17.783	12.125	13.735	15.603	22.939	18.166	28.530	22.348	94,48
Comercio	23.167	34.212	31.908	29.898	28.132	30.549	38.581	35.818	50.871	60.695	161,99
Transporte	5.920	7.157	7.237	4.943	5.224	7.524	11.294	10.114	18.896	15.218	157,06
Serv. Financieros	5.427	7.903	7.216	5.572	4.579	5.906	11.435	13.645	12.816	12.064	122,30
Servicios	27.469	30.473	34.194	34.952	32.668	34.100	49.035	42.323	63.974	71.825	161,48
TOTAL	104.641	126.607	146.263	119.342	116.814	130.423	181.228	156.901	232.416	236.801	126,30

Fuente: Dane-Fenalco. Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá. Medellín, julio 2000.

ventas aumentan y se requiere nuevo personal, pero lo que no es plausible es que los patrones despidan trabajadores con experiencia, con tradición y con garantías y en su lugar coloquen trabajadores temporales, sin ninguna de esas condiciones.

Si vemos las cifras del enorme crecimiento del empleo temporal podremos entender mejor estos cambios en el mercado laboral. De 130.645 empleos temporales en 1990 se pasa a 291.570 empleos en 1999, esto es, un incremento del 123%. Para el caso de la industria se pasa, en el mismo período, de 41.400 temporales (el 17% de todo el empleo) a 79.265 (el 30%). Es bien conocida la situación de absoluta indefensión y de violación de los derechos de los trabajadores temporales. Es muy grave que en el conjunto de las actividades económicas de Medellín y del Valle de Aburrá, el 27% del empleo tenga esas características de temporalidad, que en sectores como el de la construcción sea del 58% y que en sectores supuestamente más estables como el de la industria sea del 30%.

Esto sólo se entiende como una política premeditada para reducir costos, debilitar la organización sindical y eliminar en la práctica muchos de los derechos conquistados por los trabajadores y trabajadoras a través de luchas sindicales y negociaciones colectivas.

La informalidad

El término “informalidad” fue introducido en el decenio de los sesenta. La idea de un “sector informal” en la economía fue sugerida por primera vez en 1969, en un Informe de la Misión de la OIT en Kenya, aunque comenzó a difundirse universalmente sólo después de la publicación de tal informe en 1972. Esta misión, al observar que los desempleados y los subempleados eran capaces de sobrevivir ejerciendo actividades económicas “informales”, no reguladas por el Estado, inclusive bajo persecución, concluyó que esas actividades serían un medio eficaz de aumentar los ingresos de aquellos trabajadores, si éstos fueran liberados de la represión. Tal “sector informal” era:

Un modo de hacer las cosas que se caracterizaba por: a) facilidad para entrar, b) apoyo en recursos locales, c) propiedad familiar de los recursos, d) pequeña escala de la operación, e) trabajo intensivo y tecnología adaptada, f) destrezas adquiridas fuera del sistema escolar formal, g) mercados competitivos y no-regulados (Quijano, 2004).

Ante el alto grado de informalización en dicho país, la misión prácticamente avaló un sinnúmero de actividades no reconocidas, no protegidas y por lo tanto no reguladas por las autoridades. En definitiva, en las actividades informales el cumplimiento de la normatividad es escaso o nulo.

Para el caso colombiano, por la dificultad de definir con exactitud el grado de cumplimiento de la normatividad, se acepta el sector informal como un conjunto de bienes y prestación de servicios con la finalidad primordial de crear empleo y generar ingresos para las personas que participan en esta actividad. Estas unidades funcionan típicamente en pequeña escala, con una organización rudimentaria, en la que hay muy poca o ninguna distinción entre el trabajo y el capital como factores de producción. Las relaciones de empleo —en caso de que existan— se basan más bien en el empleo ocasional, el parentesco o las relaciones personales y sociales, y no en acuerdos contractuales que supongan garantías formales (Dane y Fenalco, 2001:16).

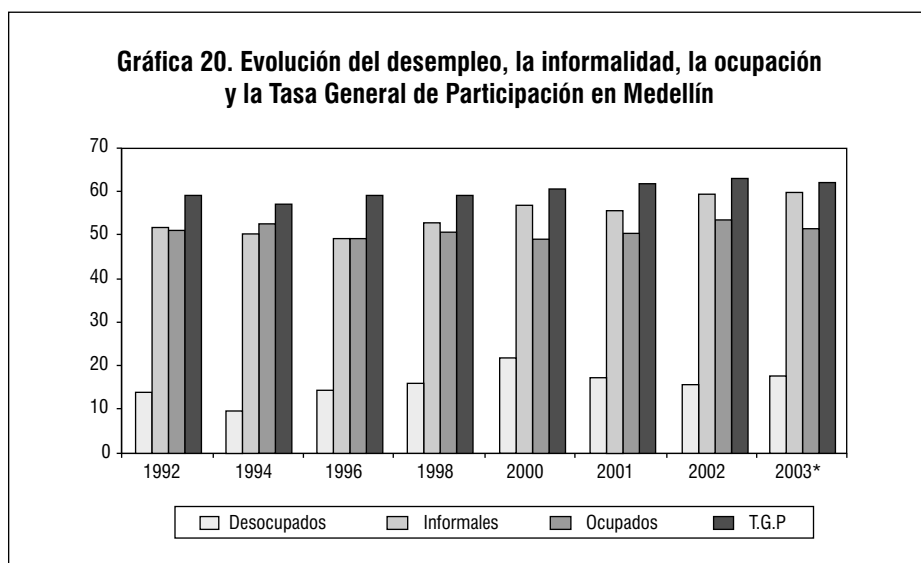
Debido al carácter no regulado del negocio al que pertenecen o por su pequeña escala es importante señalar que los trabajadores informales no tienen las ventajas laborales o personales que están asociadas a un contrato formal: seguridad social y pensional. Además, no tienen posibilidades de realizar una carrera laboral ni de obtener compensaciones extrasalariales (primas, cesantías, horas extras, vacaciones remuneradas, incentivos, etc.). Tampoco se garantizan condiciones mínimas de seguridad laboral e higiene en el trabajo. Además los negocios informales generan usualmente bajos ingresos monetarios: una proporción muy importante de los empleados de este sector recibe ingresos inferiores al salario mínimo. Por todas estas razones, usualmente se identifica al trabajo informal con precariedad (Ortiz y Uribe, 1998). En general, se considera que el empleo informal, tal como se ha definido, suele ser un indicador de atraso económico y tecnológico

Evolución del empleo informal en Medellín

En la primera mitad de la última década el grado de informalidad⁵⁰ en Medellín presentó una tendencia a disminuir alcanzando su punto más bajo en 1996, donde la cifra llegó al 49,4%; es de aclarar que una característica principal del empleo informal es su comportamiento contracíclico, disminuye en el auge y aumenta en las crisis. El sector informal se convierte en una opción para los desempleados y que cuando la economía se reactiva y aumentan las oportunidades de encontrar empleo formal mejor remunerado, la tasa de informalidad disminuye; pero tal característica no se cumplió en Medellín en 1996, ya que la ciudad tenía una alta tasa de desempleo y su informalidad era relativamente más baja que en otros períodos.

Posibles explicaciones para que el fuerte crecimiento de la tasa de desempleo registrado en la ciudad en 1996 no incrementara la tasa de informalidad, se encontrarían en que las personas que se quedaron desempleadas prefirieron continuar en la búsqueda de empleo antes que ubicarse en el sector informal, con bajos salarios

50. La encuesta de medición de empleo, tanto en la anterior metodología Encuesta Nacional de Hogares (E.N.H) como en la actual Encuesta Continua de Hogares (E.C.H), incorpora el módulo de informalidad que se realiza cada dos años.



Fuente: Dane, ENH y ECH.

y mayor precariedad, o que no fueron cubiertas al momento de realizarse la encuesta.

En Medellín, en los años siguientes, a la par que aumentó el desempleo lo hizo la informalidad, el comportamiento contracíclico respondió a la crisis generada por el desempleo, aunque en menor medida que otras ciudades.

Tabla 32. Tasa de desempleo e informalidad en siete ciudades y sus áreas metropolitanas

Ciudad	Desempleo						Informalidad					
	1992	1994	1996	1998	2000	2003	1992	1994	1996	1998	2000	2003
Bogotá	8.38	6.98	9.28	15.30	15.30	14.90	50.4	50.2	49.1	49.5	ND	54.9
Medellín	13.83	10.53	13.50	15.80	15.80	14.00	51.8	50.3	49.4	52.4	56.9	59.7
Cali	9.68	9.83	14.10	19.60	19.60	13.10	53.2	52.3	56.1	57.8	ND	61.5
Barranquilla	10.98	9.93	11.00	10.40	10.40	14.30	61.7	57.7	58.8	64.9	ND	62.5
Bucaramanga	12.00	11.05	11.65	15.00	15.00	15.80	65.2	65.1	62.4	66.7	ND	68.1
Manizales	9.45	10.65	13.13	16.50	16.50	17.70	52.1	46.2	50.1	53.2	ND	61.3
Pasto	13.33	11.23	14.18	16.10	16.10	18.70	70.1	65.4	67.9	66.5	ND	70.0

Fuente: Cifras de desempleo 1992-2000 promedios anuales de la Encuesta Nacional de Hogares, 2003 promedio anual de la Encuesta Continua de Hogares. Cifras de la informalidad 1994-2000 datos citados por Ortiz, Carlos H, y Uribe José Ignacio. 2003 informalidad laboral en las trece áreas y ciudades colombianas, 2001-2003.

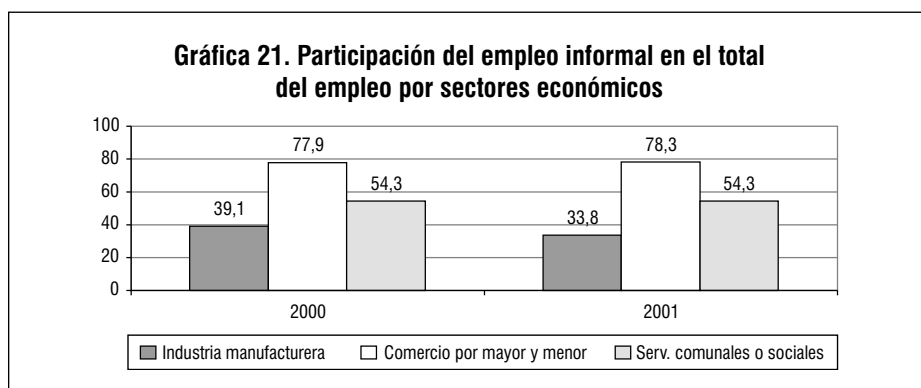
Tal situación se debe a otra característica de la informalidad urbana: entre más pequeña es la ciudad mayor es el grado de informalidad de su empleo; por tal razón se observa que ciudades como Bogotá y Medellín, que presentan altos niveles de desempleo, registran tasas menores de informalidad, contrario a lo que sucede en Pasto o en Barranquilla. Algunos analistas (Henaó, Rojas y Parra, 1999) explican este fenómeno por las ventajas que otorga el tamaño del mercado regional, debido a que las empresas grandes aprovechan las economías de escala que les permiten la mayor demanda de las ciudades (Ortiz y Uribe, 1998:6).

Empleo informal por actividad económica

La tasa de informalidad había descendido entre 1988 y 1996 pero volvió a aumentar en el período 1998-2000, alcanzando en este último año a cubrir al 60% de la población ocupada de las siete principales áreas metropolitanas del país.

Por actividad económica la importancia del empleo informal se concentra en tres grandes ramas: la industria manufacturera, el comercio al por mayor y al por menor, y los servicios comunales o sociales. La participación del empleo informal en el total del empleo (formal e informal) en estos tres sectores explica el porcentaje mayoritario en la generación de empleo, comparado con los demás sectores económicos. En los dos últimos años el empleo informal en la industria manufacturera ha presentado una reducción del 13,5%, que se puede deber a los síntomas recesivos que han golpeado la dinámica del empleo informal; contrariamente, el empleo del sector formal industrial, en el mismo período, presentó un incremento del 11,31%. El sector de comercio al por mayor y al por menor en los dos años presentó un comportamiento de crecimiento del empleo formal en un 10% y del informal en un 13%. El sector de servicios comunales o sociales, en el cual el empleo informal tiene gran importancia, presentó en los dos últimos años una leve reducción pero con tendencia a la estabilidad.

En la encuesta realizada por Metromujer (2003) a un grupo de mujeres organizadas de la ciudad queda de manifiesto el peso del empleo informal. El 91,6% de ellas se ubicaban en este sector, mientras que el 3,6% estaban en el sector de los servicios y tan sólo el



Fuente: Dane, ECH.

1,01% en el sector de la industria. Este empleo precario conduce a muy bajos niveles salariales; el 88% de ellas recibía menos de un salario mínimo legal y el 93,8% no contaba con seguridad social

Además de aumentar la informalidad, creció su componente más precario: el de los trabajadores por cuenta propia, en el cual se ubican los millares de vendedores ambulantes que pululan en las ciudades y que aumentan considerablemente en épocas de crisis.

En 1996, el 37,7% del empleo informal era asalariado de las microempresas y el 43,8% era trabajador por cuenta propia. En el 2000, el empleo asalariado descendió a 31% del empleo informal y el empleo por cuenta propia aumentó hasta representar el 49,2% del empleo informal, esto es, un aumento de 5 puntos porcentuales en el componente más precario del sector informal.

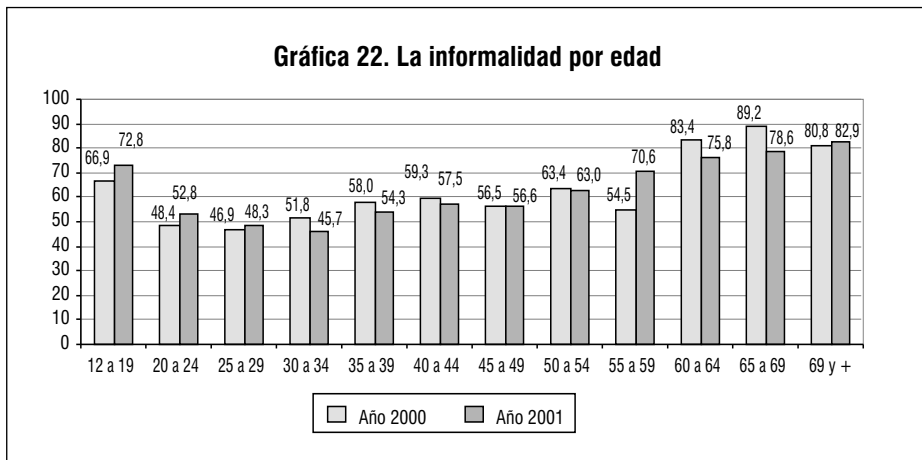
Los jefes de hogar que perdieron su empleo formal se dedicaron al “rebusque”. Lo mismo hicieron los jóvenes que se retiraron del sistema escolar y las mujeres que abandonaron los oficios del hogar para tratar de compensar la caída de sus ingresos ocasionada por la pérdida del empleo del jefe de hogar.

Las cifras ponen de manifiesto que son los deciles más pobres de la población los que tienen que enfrentar masivamente esta situación de informalidad. En junio del 2000 el 93,5% de los ocupados del decil uno (los más pobres) trabajaba en el sector informal de la economía, mientras que en 1994 este porcentaje era de 70%. En 1994 casi el 30% de los ocupados del decil uno lograban ocuparse en el sector formal de la economía; en el 2000 apenas el 6,5% de los

trabajadores de este decil tenía acceso al sector formal. Esto significa que muchos pobres no tienen otra alternativa que refugiarse en el sector informal pues no pueden darse el lujo de quedarse desempleados y ver morir de hambre a sus hijos.

Grado de escolaridad de los empleados informales

El grave problema económico y social que afecta al país y a la ciudad limita cada vez más el acceso al mercado laboral formal, por tal razón los afectados por esta crisis, sin importar el grado de escolaridad, se ven obligados a ingresar al empleo informal con las consecuencias que se derivan de tal situación. En los altos índices de la informalidad hay que resaltar que para el año 2001 se presentan altos niveles de escolaridad. Tal situación se puede explicar por la crisis económica que impide la ampliación del mercado en especial para aquellas profesiones que saturan el mercado laboral; adicionalmente, la proliferación de instituciones que ofrecen programas desconociendo las realidades tanto de la ciudad como del mercado mismo, obliga a que personas con educación superior completa ingresen al empleo informal.



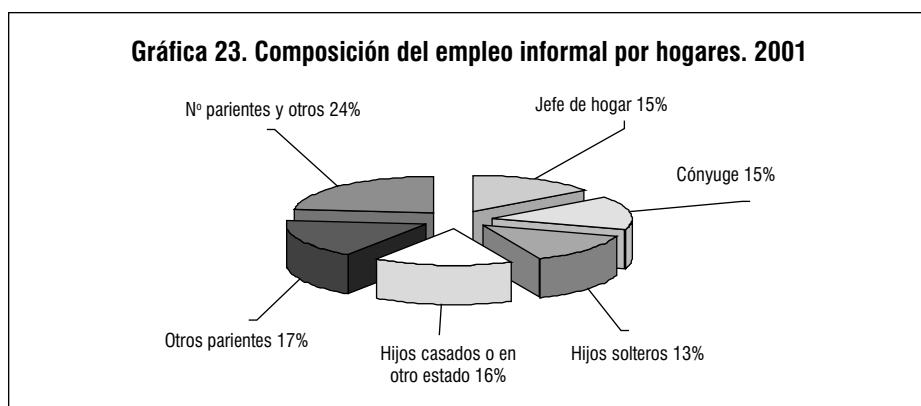
Fuente: Dane, ECH.

En el análisis de informalidad por grupos de edad se ratifica la tesis de que en el ciclo de vida laboral los jóvenes ingresan en su mayoría al mercado laboral informal; allí adquieren experiencia, se

trasladan al sector formal y en los últimos años de su vida laboral regresan al sector informal (Henaó, Rojas y Parra, 1999). Tomando los datos de los dos últimos años (2000-2001) se observa una alta informalidad en el rango 12-19 años, posteriormente se reduce drásticamente la cifra hasta el rango 35-39 donde la informalidad comienza a crecer en forma progresiva, lo que valida la crítica permanente sobre la imposibilidad de engancharse en el sector formal después de los 40 años, lo que obliga a refugiarse en la informalidad. Para los mayores de 60 años los valores de informalidad alcanzan cifras alarmantes pues llegan a sobrepasar el 80%.

Composición del empleo informal según posición en el hogar

La posición en el hogar de los trabajadores informales en el 2000 y el 2001 no presenta variaciones sustanciales. Los jefes de hogar presentan la mayor proporción de trabajadores informales con un 43% y un 46% para los años 2000 y 2001, respectivamente. Aunque de manera leve los hijos solteros siguen en importancia por encima de los cónyuges, 18% frente a un 17% en el año 2000 y 19% frente a un 16% en el 2001. De lo anterior se deduce que la informalidad ha crecido para todos los miembros del hogar producto de la crisis económica que reduce los empleos formales y obliga a los jefes de hogar a ingresar a la informalidad donde los ingresos son menores y por tal razón la familia se ve obligada a aumentar los mismos accediendo al empleo informal.



Escala salarial en el sector informal

En cuanto a los ingresos percibidos en el empleo informal se infieren dos aspectos a destacar: en primera instancia hay una diferencia bastante ostensible entre los ingresos de los empleados del sector formal respecto al informal. Mientras para el 2001 el 30,3% de los empleados informales recibía menos de medio salario mínimo, el 4,1% de los empleados formales percibían la misma proporción aunque en ambos casos este nivel de ingresos es bastante bajo y no permite un desarrollo de posibilidades para una vida digna, hay que tener en cuenta que el empleo informal por lo general no cuenta con el respaldo de la seguridad social como sí lo pueden tener los empleados formales.

En el tramo de 1 a 1,5 salarios mínimos no es tan lejana la diferencia en los ingresos que perciben tanto los empleados formales como informales. En el año 2001 el 33,5 % de los trabajadores informales obtenía la cifra atrás descrita, mientras que para los trabajadores formales era el 40%. El contraste salarial nuevamente se hace visible en los ingresos mayores beneficiando a los trabajadores formales. Es así como en el 2001, el 3,4% de los empleados informales estaba en el rango de 3 a 5 salarios mínimos legales mientras que 8% de los trabajadores formales estaba en ese rango; igual sucede con el rango de 5 a 10 salarios mínimos. Para el mismo año, el porcentaje de empleados ubicados en este rango era de 2,0% para informales y 7,6% para formales.

Tabla 33. Escala salarial en el empleo formal e informal en Medellín

Tramos de salario mínimo	Empleo informal				Empleo formal			
	Año 2000		Año 2001		Año 2000		Año 2001	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Menos de medio	174.856	29,1	177.953	30,3	19.025	4,1	36.417	7,7
de medio A 1	133.008	22,1	115.349	19,7	48.269	10,4	34.744	7,4
de 1 a 1.5	143.156	23,8	196.875	33,5	153.378	32,9	188.423	40,0
de 1.5 a 2	57.742	9,6	31.471	5,4	66.402	14,2	541.77	11,5
de 2 a 3	38.472	6,4	28.212	4,8	73.379	15,7	75.529	16,0
de 3 a 5	28.316	4,7	20.146	3,4	61.624	13,2	37.887	8,0
de 5 a 10	16.833	2,8	11.720	2,0	30.968	6,6	35.620	7,6
10 y más	8.536	1,4	5.102	0,9	13.073	2,8	7.850	1,7

El otro aspecto es la caída de los mismos ingresos (medidos en salarios mínimos) del sector informal en el 2001 frente al 2000. En el 2000, 174.856 personas ubicadas en el sector informal “ganaban” menos de medio salario mínimo; para el 2001 esta cifra ya subía a las 177.953 personas. La reducción de ingresos que presentaron los trabajadores informales es evidente en el 2001, ya que aumentó en 1,8% el número de trabajadores que percibieron menos de medio salario mínimo, de medio salario mínimo a 1 cayó en un 13,3% en el mismo año. La única escala salarial donde se presentó un crecimiento importante para los trabajadores informales fue en el rango de 1 a 1,5 salarios mínimos, donde el crecimiento fue del 37,5%.

En la escala salarial de los trabajadores del sector informal se observan los dos aspectos resaltados: la gran diferencia salarial frente a los formales y la pérdida de ingresos en el último año agravan la situación de estos trabajadores que no tienen una relación contractual que los respalde.

Aunque la informalidad de Medellín es inferior a la de otras ciudades, es evidente que el empleo de estas características cada vez gana mayor terreno en la ciudad producto del alto desempleo que se vive y que limita las posibilidades de ingresar al mercado laboral formal. Por tal circunstancia el empleo informal se presenta como alternativa de generación de ingresos para aquellos trabajadores que no tienen empleo ante la incapacidad del mercado de absorber la alta oferta que se presenta en la ciudad.

Los altos niveles de informalidad en las edades tempranas de acceso al mercado laboral ratifican la necesidad de realizar una política de retención educativa acompañada de subsidios, o del ingreso básico universal, como mecanismos para reducir el fenómeno en el rango de 12 a 19 años; de igual manera en el rango de 30 a 34 años, donde finaliza el vínculo laboral formal para muchos trabajadores y por lo tanto se ven obligados a incorporarse al sector informal desaprovechando un cúmulo de conocimiento y experiencia que seguramente no ejercerán en su nueva condición laboral. Se hace necesario generar políticas con el fin de tratar de reducir tal tendencia prolongando la vida laboral en el sector formal de las personas

con experiencia, lo que de paso puede mejorar los niveles de productividad de la economía.

La informalidad es una clara degradación del derecho al trabajo y a un ingreso digno. El informal generalmente labora más horas que cualquier otro trabajador o empleado y, sin embargo, no tiene un ingreso asegurado, no tiene ninguna protección social, no tiene ante quién reclamar, no tiene posibilidades de ascenso. Como no tienen a quién hacerle una huelga o un paro, no tiene mayores posibilidades de organizarse, defenderse y hacer representar sus intereses. No tienen asegurado el derecho a un tiempo de descanso, al ocio y a la recreación. Es sin lugar a dudas una situación indigna y muy desventajosa. La gente no tiene otra alternativa que seguir luchando por el sustento diario, montando su “chacita”, buscando el semáforo mejor situado, creando una nueva microempresa o famiempresa. Mientras tanto, los grandes empresarios, la empresa privada y el Estado poco hacen por cambiar esta situación. Es claro que la suerte de muchas microempresas o famiempresas, o pequeñas cooperativas y, en general, de todos los que se ven obligados a buscar el ingreso en el sector informal, sería muy distinta si las grandes y medianas empresas y el Estado diseñaran encadenamientos productivos que ligaran a esos trabajadores en la fase de producción, o en la de distribución y venta. Sólo un proyecto económico estratégico para la ciudad y la región que defina con claridad el papel de los distintos sectores económicos, puede generar alternativas para miles de personas que hoy luchan por obtener un sustento mínimo para sus familias.

Conclusión

La siguiente tabla permite apreciar de manera muy descarnada la gravedad de los cambios en el mercado laboral de la ciudad y la urgencia de acometer acciones desde el Estado y desde la sociedad para mejorar el derecho esencial a tener un trabajo y un ingreso digno. Desde el origen de la ciencia económica y con mucha fuerza desde autores como J. M. Keynes (1965), se ha insistido en que la mejor política social es la garantía de un empleo y un ingreso digno; en efecto, en la medida en que a las personas se les garantice ese derecho, ellos mismos podrán atender sus demás necesidades econó-

Tabla 34. Resumen del derecho al trabajo y un ingreso digno

Indicador	Mejóro	Se estancó Sigue igual	Empeoró
1. Tasa de ocupación (empleo)		X	
2. Estabilidad en el empleo			X
3. Tasa de desempleo			X
4. Tasa de subempleo			X
5. Tasa de informalidad			X
6. Temporalidad			X
7. Igualdad en empleo / ingreso entre sexos		X	
8. Igualdad en cargos de responsabilidad por sexos		X	
9. Semanas buscando trabajo			X
10. Oportunidades para jóvenes			X
11. Ingresos de la población ocupada			X
12. Tasa desempleo de jóvenes			X
13. Tasa desempleo mujeres			X

Fuente: Resumen de los autores.

micas y sociales y dejarán de depender de otras ayudas del Estado, podrán contribuir a ampliar el consumo y por esa vía recuperar la economía y finalmente mantendrán su autoestima y reconocimiento en la sociedad.

Otra conclusión fundamental en términos de derechos, libertades e igualdad tiene que ver con la persistencia en la discriminación a las mujeres, al tener menores oportunidades de empleo, recibir menores salarios a pesar de trabajar igual y no ocupar cargos de mayor responsabilidad en muchas empresas e instituciones públicas y privadas. Algo similar se puede anotar para el caso de los jóvenes y de los niños y niñas trabajadores. La decisión de la sociedad debe ser categórica en este aspecto, éstos jóvenes y menores deben estar estudiando, recreándose, ilustrándose y preparándose para una vida económica, social y política placentera e intensa.

Referencias

- Agullo, E. (2001). De la precarización laboral a la exclusión social. Madrid. Policopiado
- Arango, R. (2001). Protección nacional e internacional de los derechos humanos. En: Ciudadanía y derechos humanos sociales. Medellín: Escuela Nacional Sindical -ENS-.

- Arendt, H. (1974). *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2002). Informe de la economía de Antioquia, julio de presentación extraída del portal web: www.camaramed.org.co.
- Camps, V. 1990. *Virtudes públicas*. Madrid: Austral.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Argentina: Paidós.
- Centro de Investigaciones y Desarrollo –CID–. (2003). *Bien-estar y macroeconomía*. Bogotá: Universidad Nacional y Contraloría General de la República.
- Dane y Fenalco. (2000). *Empleo en Medellín y el Valle de Aburrá*. Fenalco y Dane, julio.
- Dane y Fenalco. (2001). *Encuesta continua de hogares, análisis estadístico y resumen metodológico N° 2*. Bogotá: Fenalco y Dane, octubre.
- Escuela Nacional Sindical. (2000). *El trabajo infantil no es un juego de niños*. Cuaderno de Derechos Humanos, N° 10. Medellín: ENS.
- Fedesarrollo. (2000). *Encuesta social*. Coyuntura social Bogotá: septiembre.
- Gaviria, A. y Henao, M. (2001). *Comportamiento del desempleo en los últimos años y estrategias de los hogares para enfrentarlo*. Coyuntura Social. Bogotá: Fedesarrollo.
- Henao, M., Rojas, N. y Parra, A. (1999). *El mercado laboral urbano y la informalidad en Colombia, evolución reciente*. DNP-DIS-DEI, Documentos de trabajo N° 5. Bogotá.
- Hincapié, A. y López, H. (2003). *Perfil económico y educativo de Medellín*, Convenio Eafit-Cide, Medellín, junio.
- Keynes, J.M. (1965). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lechner, N. (1998). *Nuestros miedos*. Conferencia con motivo de la Asamblea General de Flacso en Ciudad de México, 14 de mayo.
- Locke, J. (1995). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Barcelona: Altaza.
- Marshall, T. (1998). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza Editorial.
- Metromujer. (2003). *Encuesta sobre la condición laboral de las mujeres en Medellín*. Municipio de Medellín
- Municipio de Medellín. (1996). *Diagnóstico social de Medellín*. Secretaría de Bienestar Social.
- Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia. (2002). *Revista Observar N° 7*. Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia. Medellín: Comfama.
- Ortiz, C. y Uribe, J. *Informalidad laboral en el área metropolitana de Cali 1992-1998*. Documento extraído de internet.
- Presidencia de la República. (1991). *Constitución Política de Colombia*.
- Quijano, A. (2004). *Marginalidad e informalidad en debate*. En: <http://www.cholonautas.edu.pe>. Consultado en octubre 23 2004.
- Rawls, J. (2002). *La justicia como equidad*. Barcelona: Paidós.

- Ramos, F. (2003). La renta básica, más allá de la sociedad salarial. Medellín: Escuela Nacional Sindical –ENS–.
- Rodríguez, A. (2001). Subempleo, una cara no tan oculta del problema laboral en Colombia. *En*: Revista Economía Colombiana, edición 287. Bogotá: diciembre.
- Sarmiento, L. (2001). Contexto de la juventud en Medellín. Inédito
- Sarmiento, L. (2002). Vendimia. Biopolítica y ecosocialismo. Bogotá: Ediciones Desde Abajo.
- Sen, A. (1999). Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta.
- Tugendhat, E. (1998). Ser, verdad, acción. Ensayos filosóficos. Barcelona: Gedisa.
- Uribe, M. (2003). Los clásicos de la filosofía política. Medellín: Editorial Universidad de Antioquia.
- Van Parijs, P. y Van der Veen, R. (1996). Una vía capitalista al comunismo. *Theory and Society*. Berlin.
- Van Parijs, P. (2000). Renta Básica una idea simple y poderosa para el siglo XXI. Berlín.

Capítulo VI

LIBRES DE HAMBRE Y DE POBREZA

Jorge Arturo Bernal M.

DERECHO A UN INGRESO DIGNO

La pobreza

Las definiciones, los enfoques, las explicaciones, las mediciones y las formas de enfrentar la pobreza han variado en el tiempo y en el espacio. Como lo señala Clara Restrepo, hasta el siglo XVII predominó una concepción que asumía a los pobres como ligados a una cierta experiencia religiosa que los santificaba. Inscrita en la concepción de pobreza que tradicionalmente había sostenido la iglesia, el miserable posee una especie de dignidad asociada a la presencia de Dios (Restrepo, 2000:21).

Hasta hace muy poco sectores de la iglesia católica todavía conservaban esta noción y consideraban en última instancia que era bueno ser pobre, porque “de los pobres será el reino de Dios”, pedían paciencia y resignación, en el entendido de que sus sufrimientos y penalidades en este mundo serían recompensados con creces en la otra vida, en la vida eterna. Es evidente que esta concepción y su influjo en millones de pobres de todo el mundo tienen una gran responsabilidad en la perpetración de la pobreza y la desigualdad social, en la medida en que impidió la organización y la lucha de los pobres por sus derechos y por una vida mejor en este mundo.

A partir del siglo XVIII se produce un cambio importante en la mirada frente a la pobreza, tanto en Europa como en América. La miseria empieza a ser considerada como producto de la desorganización social, como desorden político y, sobre todo, como un gran peligro que acecha al Estado. La pobreza empieza a ser un problema público.

Estos enfoques suponían también diferentes tratamientos y acciones. Hasta el siglo XVII se trataba de recoger a los menores y a los vagos que iban por plazas y sitios públicos para devolverlos a sus padres o recluirllos en casas y hospicios. A partir del siglo XVIII se advierte la proliferación de los mendigos en las calles y va cambiando el discurso de la pobreza. La pobreza ya no será sólo un asunto religioso y de caridad sino sobre todo un asunto de control, concierne al orden de los individuos en la ciudad. Nace una sensibilidad nueva, ya no religiosa sino social y con ella una nueva forma de asumir la caridad cristiana expresada en términos de filantropía y asistencia. No se trataba en últimas de acabar la pobreza, sino de organizarla. Al fin y al cabo, si no había pobres ¿quién trabajaría en las nuevas condiciones que empezaba a plantear la sociedad capitalista y su era industrial con su máquina y empresa tragahombres, mujeres y niños? (Restrepo, 2000:22).

El desarrollo del propio capitalismo, las protestas de los pobres y de los obreros y la existencia y accionar de organizaciones sociales y políticas de los trabajadores, permitieron ya en el siglo XIX y XX la expedición de leyes (la Ley de Pobres en Inglaterra) y la definición de políticas públicas (Welfare State), sobre todo en Europa, para enfrentar la pobreza y la desigualdad social.

Rubén Lo Vuolo y Eduardo Bustelo hacen un recorrido sobre los enfoques y los tratamientos de la pobreza en América Latina y en Europa. Lo Vuolo, apoyándose en Lautier, identifica tres prototipos de visiones sobre la pobreza en América Latina: a) modernista-tecnocrática, b) asistencial-represiva y, c) caritativa. Las formas de combinación de estas visiones determinarían los modos de regulación de la pobreza que prevalecen en cada país (Lo Vuolo, 1999:103).

La visión modernista-tecnocrática de la pobreza tiene como referencia una cierta mirada “normal” y se construye mezclando un lenguaje a la vez “médico” y “bélico”: la pobreza se entiende como

una enfermedad contra la cual hay que luchar para erradicarla, para que no infecte al cuerpo social sano. Esta visión podría sustentar la posición “estructuralista” que tiene como referencia al pasado y entiende el problema como una falla de integración a la normalidad identificada con la formalidad salarial de la población.

La variante “tecno-liberal” es promovida por los organismos internacionales de asistencia financiera y técnica, que propone que la situación normal está por venir porque la enfermedad sería fundamentalmente de crecimiento económico. Desde esta perspectiva, la solución para la enfermedad sería una política económica “sana” que permitiría a largo plazo que los pobres revaloricen sus activos y las “riquezas” que poseen que por distintas razones no pueden ser valorizadas actualmente. Esto les permitiría ejercer su libertad individual como productores potenciales, ya sea en “micro-emprendimientos” o aumentando el valor de su “capital humano” para vender mejor su mano de obra en el mercado de trabajo. En una de sus publicaciones el Banco Mundial plantea las cosas de la siguiente manera:

Con el paso del tiempo, los pobres ganarán por la restauración del crecimiento sostenido que resultará de ajustes exitosos. De qué manera las políticas de ajuste afectan a los pobres más inmediatamente es una pregunta empírica que los perfiles de pobreza ayudarán a responder (World Bank, 1991).

La visión “asistencial-represiva” se acerca a la que prevalecía en la historia europea desde fines del siglo XV al XIX. Aquí la pobreza se ve como un peligro social y político del cual habría que ocuparse mediante la asistencia, la reeducación y la represión. Se observa cierta ambigüedad en esta visión: no se sabe si el peligro son los pobres (individual o colectivamente) o si es la pobreza, como manifestación de la disolución de los lazos y la cohesión sociales, que puede derivar en acciones disruptivas. En cierta forma, también aquí se atribuye al pobre la falta de previsión y emprendimiento (se les echa la culpa de ser pobres), lo cual deriva en la acusación de cierta inmoralidad por haber llegado a esa situación. La solución pasa por la violencia represiva en el caso de los pobres “malos” que transgreden las leyes y hacen mal a otros, o la asistencia como mecanismo de control social para los pobres “buenos”.

Por su parte, la visión “caritativa” entiende la pobreza como inaceptable en sí misma desde un fundamento ético y reclama solidaridad hacia los afectados. Esta visión desnaturaliza la idea de derechos sociales y ciudadanos, en beneficio de una ética personal entre el donante y el receptor, que en general es mediada por una organización. Lo novedoso es que, a diferencia de la filantropía privada del siglo pasado, actualmente la caridad se ejerce a través de organizaciones que se especializan en esta actividad y justifican su existencia por ella. Una variante de esta visión es la que promueve la solidaridad de los pobres entre ellos mismos, mediante la “auto-organización”. Aquí la acción caritativa no se fundaría en la distribución sino más bien en la capacidad colectiva de los pobres para encontrar solución a sus propios problemas.

Esta caracterización de las visiones sobre la pobreza coincide en alto grado con la que presenta Eduardo Bustelo. Él señala que en la historia de la política social, tres han sido los conceptos más relevantes que se han desarrollado acerca de la pobreza, a saber: subsistencia, necesidades básicas y privación relativa o pobreza relativa (Bustelo, 1999:84).

El concepto de subsistencia hace referencia al ingreso que una familia debe obtener para satisfacer sus necesidades nutricionales y así mantener su eficiencia física. Aunque frecuentemente se incluyen ítems como vivienda y combustible, el peso casi total en la ponderación de los ítems se lo lleva la alimentación. Este concepto ha tenido mucha resistencia debido principalmente a que sólo consideran necesidades materiales y no otras necesidades sociales.

Por su parte, el concepto de necesidades básicas es una extensión del concepto de subsistencia e incluye el conjunto de necesidades requeridas por una comunidad como un todo y no ya con base en necesidades individuales o de las familias para su sobrevivencia física. Implica también considerar la estructura de facilidades y servicios universales y públicos con la que una comunidad puede contar, particularmente en salud y educación.

Por último, Bustelo habla de la privación-pobreza relativa que según él, incluye indicadores sobre necesidades materiales e inmateriales y su relación con el ingreso. Pero más aún, incluye un análisis

de la relación cambiante entre privación relativa y el ingreso a lo largo del tiempo y entre los distintos niveles de ingreso (Bustelo, 1999:86).

Al relacionar estas visiones con los discursos y las prácticas actuales, Bustelo considera que el concepto de pobreza como subsistencia es consistente con la política económica y social neoconservadora que domina en la mayoría de los países de América Latina, en tanto pone su énfasis en el individuo por sus escasas implicaciones económicas en el caso de que se implementen reformas sociales.

Este autor introduce la noción de “pobreza de ciudadanía”, entendiendo por ello la situación social en la que las personas no pueden obtener las condiciones de vida —materiales e inmateriales— que les posibiliten desempeñar roles, participar plenamente en la vida económica, política y social y entender los códigos culturales para integrarse como miembros de una sociedad. La pobreza de ciudadanía consiste en no pertenecer a una comunidad en calidad de miembros plenos, esto es exclusión social.

Estas consideraciones le permiten calificar de amoral el enfoque y las políticas sociales de lucha contra la pobreza dominantes en América Latina. Según él, la amoralidad del planteamiento neoconservador sobre la pobreza consiste en “no verla” desde la posibilidad de construcción de ciudadanía ni en su dimensión humana. La amoralidad también reside en “ocultar” su carácter relativo respecto de la riqueza, o sea, considerar la pobreza aislada de la distribución total del ingreso y la riqueza de una sociedad determinada. Para él, el problema en América Latina —la región del mundo con las mayores desigualdades de riqueza e ingreso— es de pobreza y riqueza, o en otras palabras, el problema no es sólo la pobreza sino la carencia de justicia (Bustelo, 1999:87).

El enfoque neoconservador o neoliberal como se le conoce más comúnmente, orientó el llamado Consenso de Washington, que desde principios de los años 90 definió las políticas económicas y sociales en toda América Latina. Allí se determinó que todas las economías de la región debían someterse a un ajuste estructural que conllevaba la apertura de estas economías a los productos y mercancías producidas en los países desarrollados y, en particular,

en los Estados Unidos; la reducción drástica de los déficit fiscales presentes en muchas de estas economías; el combate a la inflación; la liberalización comercial y financiera; las mayores facilidades y garantías para la inversión extranjera; la reducción del Estado por la vía de la privatización de las empresas estatales y la menor injerencia en el desarrollo económico de los países; reformas de tipo laboral buscando la flexibilización en la contratación laboral y la reducción de costos para los empresarios y programas focalizados para atender a los más pobres.

Como este enfoque fue el que dominó en América Latina y en Colombia en los años 90 conviene detenerse un poco en sus efectos sobre la economía y la población antes de continuar con la presentación de otras visiones sobre la pobreza y las políticas sociales.

Es claro que el énfasis de esta concepción y de estas políticas estaban en restablecer los equilibrios macroeconómicos, garantizar el pago de la deuda a la banca internacional y crear mejores condiciones para la inversión privada tanto nacional como internacional. En ese sentido se podría admitir que al final de la década se lograron algunos de los resultados esperados. La inflación fue controlada y reducida de manera considerable en varios países; los pagos a la banca internacional se hicieron de manera muy cumplida; los déficit fiscales se redujeron gracias a la venta de muchas empresas estatales; los costos laborales bajaron considerablemente y aumentaron los márgenes de ganancia de las grandes empresas nacionales y de las multinacionales. Pero en materia económica y social los resultados fueron desastrosos. La forma en que se hizo la apertura económica y la escasa preocupación por lograr un crecimiento económico real, sostenido y sostenible, destruyeron buena parte del aparato productivo industrial y agrícola y bajaron considerablemente las tasas de crecimiento de estas economías.

José Antonio Ocampo ha descrito bastante bien lo que pasó en América Latina en las últimas décadas. Según él, en los años 90 la región avanzó en términos de desarrollo exportador, se transformó en centro de atracción de inversiones extranjeras, logró combatir la inflación y aumentar la credibilidad en las autoridades macroeconómicas, pero estos logros no se tradujeron en mayores ritmos de creci-

miento. Aún en sus mejores momentos, entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento de la región alcanzó apenas 3,7% en el PIB, significativamente por debajo del ritmo histórico entre 1945 y 1980, cuando creció 5,5% por año. Además, el período de crecimiento de los años 90 fue sucedido por “media década perdida”, en la cual el crecimiento económico ha sido apenas ligeramente superior al 1% por año y la producción por habitante ha retrocedido 2% (Ocampo, 2003:1-2).

Estas consideraciones son corroboradas por el nóbel de Economía Joseph Stiglitz, cuando señala que las tasas de crecimiento de América Latina fueron mucho más elevadas en los años 50, 60 y 70 (5,59% entre 1961 y 1980) al punto que, según él, fueron más altas estas tasas que las que experimentaron los Estados Unidos en la misma época. Al aplicarse en los años 90 las reformas impuestas por el Consenso de Washington, cae el crecimiento, se hace negativo el PIB per cápita en 1999 (-1,6%), aumenta el desempleo, la pobreza y la informalidad (Stiglitz, 2003).

Esto indica que esas políticas afectaron gravemente el crecimiento económico real de los países de la región. Aún más claros son los desastres en materia social. Como lo indica Stiglitz y lo reconocen los propios estudios del Banco Mundial, del BID y de la Cepal, el desempleo, el subempleo, la informalidad y la precariedad en el empleo aumentaron considerablemente, la desigualdad aumentó de forma notable y la pobreza, que era el gran mal a derrotar, se disparó en la mayoría de los países. Según el Panorama Social producido por la Cepal, hoy hay 220 millones de personas en situación de pobreza (43,4%); 95 millones en situación de indigencia (18,8%) y 55 millones padecen algún grado de subnutrición. Por otro lado, casi un 9% de la población infantil menor de 5 años sufre desnutrición aguda (bajo peso) y un 19,4% sufre desnutrición crónica (baja talla respecto a la edad) (Cepal, 2003). Estos desastres económicos y sociales explican, en buena parte, por qué en varios países de la región se buscan nuevas alternativas económicas y sociales para enfrentar los estragos causados por las políticas neoliberales.

El fracaso de muchas de las estrategias y de los programas de lucha contra la pobreza promovidos por los organismos internacionales de crédito y por los propios gobiernos en regiones como Amé-

rica Latina, y los enfoques de nuevos autores, fueron abriendo el espacio a consideraciones más amplias sobre el desarrollo y el combate a la pobreza. La Cepal, por ejemplo, presenta a comienzos de los 90 su propuesta de transformación productiva con equidad, en la que incorpora con fuerza la noción de equidad social y considera que el propósito de esa transformación productiva es precisamente mejorar los niveles de equidad en la región. Por su parte, los informes anuales de Naciones Unidas sobre el Desarrollo Humano van incorporando cada vez con más claridad las visiones de Amartya Sen sobre el desarrollo. En el informe de 1996 señala que para que el avance del desarrollo sea valioso y legítimo —a escala tanto nacional como internacional— es preciso que se centre en el ser humano, que esté distribuido en forma equitativa y que sea sostenible social y ecológicamente (Naciones Unidas, 1996).

Desde América Latina, un autor que influyó en estos cambios y aportó nuevas visiones sobre el desarrollo fue Manfred Max-Neef y su grupo de trabajo de la Fundación Dag Hammarskjod, quienes ya en 1986 presentaban su propuesta sobre necesidades y satisfactores. En su opinión, el sistema propuesto permite la reinterpretación del concepto de pobreza. El concepto tradicional es limitado y restringido, puesto que se refiere exclusivamente a la situación de aquellas personas que pueden clasificarse por debajo de un determinado umbral de ingreso. La noción es estrictamente economicista. Sugieren no hablar de pobreza, sino de pobrezas. Cualquier necesidad humana fundamental que no es adecuadamente satisfecha revela una pobreza humana. La pobreza de subsistencia (debido a alimentación y abrigo insuficiente); de protección (debido a sistemas de salud ineficientes, a la violencia, a la carrera armamentista, etc.); de afecto (debido al autoritarismo, la opresión, las relaciones de explotación con el medio ambiente natural, etc.); de entendimiento (debido a la marginación de mujeres, niños y minorías); de identidad (debido a la imposición de valores extraños a culturas locales y regionales, emigración forzada, exilio político, etc.) y así sucesivamente. Pero las pobrezas no son sólo las pobrezas. Son mucho más que eso. Cada pobreza genera patologías, toda vez que rebasa límites críticos de intensidad y duración (Max-Neef, 1986:94).

Respecto a los satisfactores considera que estos no son los bienes económicos disponibles sino que están referidos a todo aquello que por representar formas de ser, tener, hacer y estar, contribuye a la realización de necesidades humanas. Pueden incluir, entre otras cosas, formas de organización, estructuras políticas, prácticas sociales, condiciones subjetivas, valores y normas, espacios, contextos, comportamientos y actitudes (Max-Neef, 1986:94).

El autor que más ha influido, tanto en el mundo de la academia como en el de los estudios de los temas económicos, sociales y por qué no decirlo, ético-filosóficos sobre la pobreza, es el premio nóbel de economía Amartya Sen. Como lo anota Julio Boltvinik (1994), Sen no sólo ha planteado toda una teoría crítica al utilitarismo filosófico y económico, desvirtuando el principio del Óptimo de Pareto en el que se funda y sin el cual no puede argumentar que el mercado produce los mejores resultados, logrando así destruir una de las bases fundamentales de la economía ortodoxa o neoclásica, sino que además ha planteado claramente el debate y las relaciones entre ética y economía (Sen, 1989). Este autor ha ido construyendo un discurso consistente sobre el desarrollo entendido como la ampliación de la libertad, teniendo en cuenta y relacionando acertadamente la ética, la economía, la filosofía y la política. Es sin lugar a dudas una nueva y prometedora visión sobre los asuntos económicos.

De manera clara Sen advierte que, según su enfoque, 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 libertades humanas contrasta con las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social. Por eso para él, el desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los 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 a la libertad para participar en la vida social, política y económica de la comunidad (Sen, 1999:19-20).

Esta concepción que tiene mucho de liberal⁵¹, coincide notablemente con la visión marxista de superar o salir del reino de la necesidad al reino de la libertad. En palabras de Sen, de lo que se trata es de sustituir el dominio de las circunstancias y el azar sobre los individuos por el dominio de los individuos sobre el azar y las circunstancias (Sen, 1985).

Es muy claro que en este enfoque el propósito de una política social no es el combate a la pobreza 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. Esta es, sin lugar a dudas, una perspectiva más amplia, más estructural, más retadora e interesante, que la tradicional de hacer unos programas focalizados para atender a los más pobres.

Según el enfoque de Sen, la pobreza debe concebirse como la privación de capacidades básicas y no meramente como la falta de ingresos, que es el criterio habitual con el que se identifica la pobreza. Para él los puntos a favor del enfoque de la pobreza basado en las capacidades son los siguientes:

- La pobreza puede identificarse de forma razonable con la privación de capacidades; el enfoque centra la atención en las privaciones que son intrínsecamente importantes (a diferencia de la renta baja, que sólo es instrumentalmente importante).
- Hay otros factores que influyen en la privación de capacidades y, por lo tanto, en la pobreza real además de la falta de renta (la renta no es el único instrumento que genera capacidades).
- La relación instrumental entre la falta de renta y la falta de capacidades varía de unas comunidades a otras e incluso de unas

51. Sen, ha hecho un estudio juicioso de la obra de autores liberales como Adam Smith, John Locke, J. Stuart Mill y John Rawls, entre otros.

familias a otras y de unos individuos a otros (la influencia de la renta en las capacidades es contingente y condicional).

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 tienen razones para perseguir (Sen, 1985:114-117).

Para Sen, la renta y el ingreso son medios y no fines del desarrollo humano. El fin, para él, debe estar centrado en la libertad real que las personas tienen para elegir su modo de vida (Sen, 1997:12). Pero también reitera en sus trabajos que la perspectiva de la pobreza basada en las capacidades no entraña el rechazo de la razonable idea de que la falta de renta es una de las principales causas de la pobreza, ya que la falta de renta puede ser una importante razón por la que una persona está privada de capacidades.

Aunque es importante distinguir conceptualmente el término pobreza como la falta de capacidades, del término pobreza como la falta de renta, las dos perspectivas están relacionadas, ya que la renta es un importante medio para tener capacidades. La falta de renta predispone claramente a llevar una vida pobre (Sen, 1997:114). La falta de renta suele ser la principal causa de las privaciones que relacionamos con la pobreza, incluida la inanición y las hambrunas. 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 (Sen, 1997:96). Es evidente que para un pobre por renta, o para un indigente, no hay muchas opciones de elegir entre diversos tipos de vida, está condenado, mientras esté en esta condición, a no ser libre.

Este recorrido por diversos estudiosos de los temas del desarrollo y de las políticas sociales permite sacar unas primeras conclusiones que son el marco de referencia para el análisis sobre la escasa libertad en materia económica y social en Medellín.

- 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, 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, pero no son más que eso, medios.
- De las diversas formas en que se expresa la pobreza es importante hablar de la pobreza de ciudadanía, en términos de la imposibilidad de ejercer plenamente los derechos de todos los sujetos de la sociedad.
- Hay que reconocer como un avance importante en los enfoques del desarrollo, las nociones de *desarrollo a escala humana*; el *desarrollo humano* y el *desarrollo como libertad*. 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, no sólo de ingresos. Es el caso de las mujeres, los campesinos, los indígenas, los afrocolombianos, los desplazados y los jóvenes.
- La pobreza y la desigualdad tienen unas causas y unos responsables. La pobreza se explica 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. No es simplemente un problema de falta de oportunidades de los pobres, de bajos niveles educativos y baja calificación técnica, no es un problema del azar y menos de la gracia divina. En consecuencia sino 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, pero que al mismo tiempo han tenido claras políticas redistributivas agenciadas desde Estados de Bienestar, 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 la medida en que el Estado deja de cumplir este papel y se cree enteramente en la capacidad reguladora del mercado y, por ende, no se adelantan políticas redistributivas, la pobreza y el hambre aumentan. En el caso de América Latina 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 la pobreza y la política, en términos de 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 organización y de poder de los pobres. Mientras los pobres no aumenten su poder, no tengan una presencia más organizada en la sociedad, no se puedan hacer representar e influir en las políticas públicas, difícilmente saldrán de esa situación. Muchas de las leyes y de las políticas para atender y superar la pobreza en Europa y de las garantías sociales de los obreros y trabajadores en distintos países fueron el resultado de la organización, la movilización y las exigencias de derechos de esos mismos trabajadores.

El hambre

Frente al tema del hambre, vamos también a asumir el enfoque que propone Amartya Sen. En su libro *Poverty and Famines*. 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).

Este enfoque, además de darle una perspectiva más amplia a esta grave privación de la libertad humana, advierte acertadamente de las múltiples interdependencias existentes entre el hambre, la pobreza, el desempleo, la salud, la longevidad y, añadiríamos, el rendimiento escolar de niños, niñas y jóvenes, así como la productividad de los adultos, el reconocimiento, la valoración y las bases sociales del respeto a sí mismo⁵². Es evidente que un ser humano en situación de miseria, de indigencia o de hambre, ve lesionadas gravemente todas sus libertades y derechos. Otro premio nórdico lo advertía con claridad en días recientes: “La comida es el primer derecho moral que tiene todo aquel que nazca en este mundo” (Borlaug, 2004).

Posteriormente, en *Desarrollo y libertad*, Sen precisó que el hambre está relacionada no sólo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía —e incluso en términos más generales— con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y para gozar de buena salud y alimentarse.

En la desnutrición, la inanición y las hambrunas influyen no sólo la producción de alimentos y las actividades agrícolas, sino el funcionamiento de toda la economía y la sociedad. Es fundamental prestar la debida atención a las interdependencias económicas y sociales que rigen la incidencia del hambre en el mundo moderno. La capacidad para adquirir alimentos hay que ganársela. En lo que tenemos que centrar la atención no es en las existencias totales de alimentos que hay en la economía, sino en el “derecho económico” de que disfruta cada persona: los bienes sobre los que puede demostrar su propiedad y control. Los individuos padecen hambre cuando

52. Como veremos en el transcurso de este trabajo, Sen, Rawls, Boaventura de Sousa Santos, Walzer y otros autores comunitaristas y corrientes del feminismo, entre otras, trabajan ampliamente estos temas.

no pueden demostrar su derecho económico sobre una cantidad suficiente de alimentos (Sen, 1981:201).

Para Sen, la capacidad de las personas para adquirir alimentos necesarios para su bienestar material está asociada a los salarios y a la renta de esas mismas personas; a los ingresos adquiridos en otras actividades económicas (propietarios, artesanos, comerciantes, etc.) o en la prestación de servicios; a los precios de los alimentos y de los gastos que realicen las personas 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 tenido en cuenta a la hora de analizar el hambre.

Muchos de estos elementos sobre los orígenes, las causas y las alternativas frente al hambre son recogidos por el sociólogo brasileño Cândido Grzybowski, (2000), cuando sistematiza la experiencia de la importante movilización contra el hambre que desplegó la sociedad civil brasileña bajo la consigna: *Acción de la ciudadanía contra el hambre, la miseria y por la vida*. Cândido nos dice entre otras cosas:

Por más que se afirme lo contrario, el hambre en el Brasil no depende de adversidades naturales; no faltan alimentos, ni tierra para producirlos; pasa hambre quien no tiene acceso a los recursos para producir alimentos, o la renta monetaria necesaria para comprarlos. El hambre nace del propio desarrollo, gracias a las fuerzas políticas que comandan el proceso, y es una de las formas más radicales de negar la ciudadanía a millones de brasileños.

Una sociedad que no garantice a todos, sin discriminación alguna, el derecho a comer, el derecho a vivir, jamás será una sociedad democrática. El alimento afirma la esencia de la condición humana, y de él parte el concepto de ciudadanía.

Grzybowski muestra y reivindica el papel del alimento no sólo como una necesidad vital para la supervivencia física y la reproducción de la especie humana, sino que rescata el significado cultural de la comida en la afirmación de la identidad de los pueblos. Para él, la cultura alimentaria de un pueblo es, con la lengua, su principal patrimonio, la expresión de su identidad cultural. Así pues, el problema alimentario no puede ser reducido a las propiedades físicas

de los alimentos, sino que alude a las tradiciones, hábitos, fiestas y, por qué no, al placer de vivir. También este es un problema de ciudadanía. Por ello concluye señalando que la seguridad alimentaria tiene que ver también con el derecho de comer aquello que hace parte de la cultura común y de la cultura particular de cada región. No basta la cantidad, la oferta suficiente desde el simple punto de vista fisicoquímico de los alimentos. La seguridad alimentaria debe combinar de manera adecuada el valor nutritivo con aquello que los alimentos significan como cultura de un pueblo (Grzybowski, 2000).

Pensando en las alternativas para evitar el hambre y en las hambrunas cuando estas finalmente ocurren, Sen considera clave la acción gubernamental para generar empleo de emergencia (perspectiva keynesiana) y de esta manera mejorar los ingresos de la población.

El gasto público compensatorio que se destina a la creación de empleo puede contribuir muy eficazmente a evitar la amenaza de una hambruna. La vía del empleo también fomenta el comercio y los intercambios y no perturba la vida económica, social y familiar. En general, el enfoque de la ayuda basada en el empleo también permite que las posibles víctimas de las hambrunas sean tratadas como agentes activos y no como receptores pasivos de las limosnas del Estado (Grzybowski, 2002:220).

Esta es una reflexión bien útil ahora que se plantean programas y acciones para enfrentar el hambre en ciudades como Bogotá o Medellín.

La línea de pobreza y la línea de indigencia

Para medir la pobreza por ingresos tradicionalmente se han usado unos indicadores que establecen que una persona se considera pobre cuando su nivel de ingreso es inferior a una línea de pobreza definida. En este enfoque se proponen como instrumentos de medición la Línea de Pobreza (LP) y la Línea de Indigencia (LI). El método de la LP consiste en comparar el ingreso (o el consumo) per cápita, o por adulto equivalente de un hogar, con la llamada línea de pobreza, expresada en los mismos términos. Los hogares

con ingresos menores que la línea de pobreza se consideran pobres y la misma característica se atribuye a cada una de las personas que en ellos habitan. El punto clave de este método consiste en la forma como se define la línea de pobreza. En Estados Unidos y en América Latina ha predominado la variante que consiste en definir una canasta normativa alimentaria (CNA), calcular su costo y multiplicar éste por el recíproco del coeficiente de Engel (porcentaje del gasto que se dedica a los alimentos) de algún grupo de hogares. A este procedimiento se le llama la variante de CAN del método de LP (Boltvinik, 1994:150).

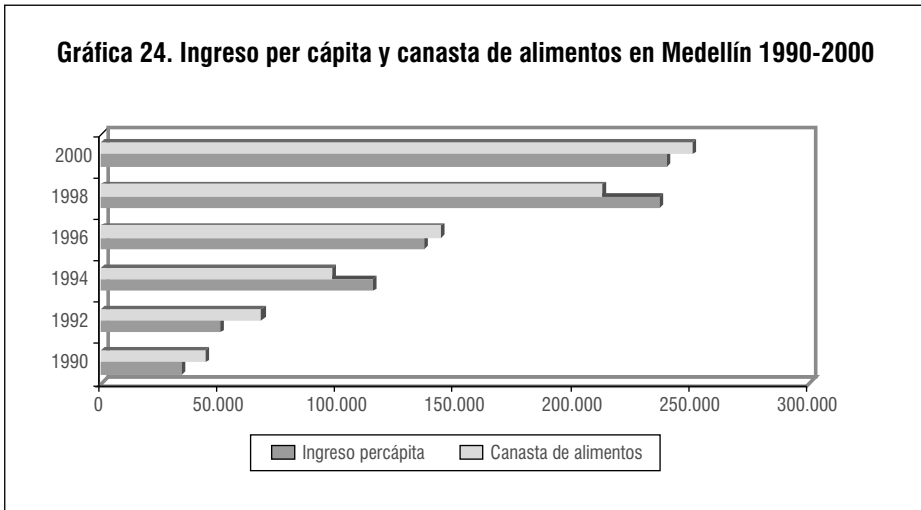
La Línea de Indigencia o pobreza extrema, supone que aunque los hogares dedicaran todo su ingreso a la compra de alimentos, no estarían en condiciones de adquirir esa canasta alimentaria; esto significa, claramente, que estos hogares y las personas que los conforman pasan hambre.

Al analizar la situación de indigencia en Medellín se encuentra que hay una tendencia al aumento en número de personas en esta condición y en el porcentaje que ellas significan en relación al conjunto de habitantes de la ciudad. Las estadísticas demuestran igualmente que en los últimos años el ingreso per cápita en la ciudad es inferior al precio de la canasta básica de alimentos.

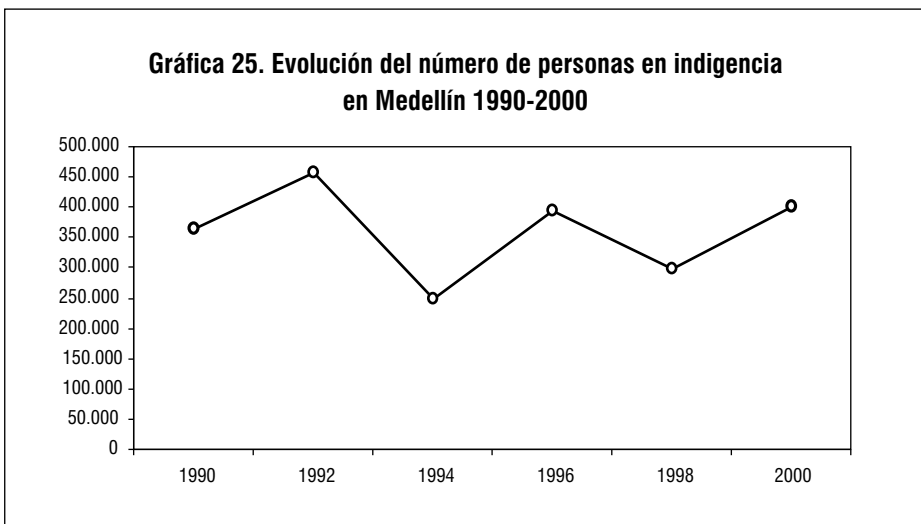
Tabla 35. Población bajo la línea de indigencia, ingreso per cápita. Salario mínimo legal y valor de la canasta de alimentos 1990-2000. (pesos constantes del 2000)

Año	Línea de indigencia %	Número de personas	Ingreso per cápita	Canasta de alimentos	Salario mínimo
1990	23,6	365.014	34.109	43.934	41.025
1992	28,4	457.051	50.515	67.845	65.190
1994	15,3	249.391	114.811	97.942	98.700
1996	20,8	392.875	136.717	143.846	142.125
1998	15,4	297.998	236.664	211.956	203.825
2000	20,3	402.126	239.539	250.553	260.100

Fuentes: Encuesta Nacional de Hogares y Boletines Dane. El ingreso per cápita para Medellín está en pesos corrientes al igual que el valor de la canasta de alimentos que calcula el Dane para personas de ingreso bajo y al igual que el valor del salario mínimo legal.



Fuente: Cálculos propios.



Fuente: Cálculos propios.

En Colombia se presenta un ciclo muy similar en el indicador de línea de indigencia; se empieza la década con un 20,4%, se baja a un 17,9% en 1998 y se vuelve a subir a un nivel más alto en el 2000, cuando se registra un porcentaje del 23,0%. En Antioquia igualmente la tendencia de los cuatro últimos años es al alza, se pasa de 14,5% en 1997 a un 19% en el 2000.

Si estas cifras se expresan en términos de seres humanos, se aprecia mejor la magnitud del drama social de las miles de personas que se encontraban en esta situación de indigencia. Si tomamos como referencia el comienzo y el final de la década del noventa, nos encontramos con que 365.014 personas en 1990 no tenían los ingresos necesarios para adquirir una canasta básica de alimentos. Esta situación de hambre supone además muchas otras privaciones y limitaciones para el ejercicio de otros derechos y libertades. Se podría presumir, que como resultado de las políticas y programas gubernamentales, de los mayores niveles educativos de la población, del desarrollo de las diversas actividades económicas de la ciudad y de los propios esfuerzos de los pobres por salir de esta situación, el número de pobres absolutos se habría reducido a fines de la década y a comienzos del nuevo siglo. Lamentablemente, en lugar de mejorar, este resultado empeoró sensiblemente. En el año 2000 subió a 402.126 personas y en el primer trimestre del 2001 ya llegaba a la dramática cifra de 643.213 seres humanos sin seguridad alimentaria en la ciudad.

Es claro, según la gráfica 24, que el ingreso per cápita en la ciudad (total de ingreso dividido en total de la población) en el 2000 no alcanzaba ni a cubrir el valor de la canasta de alimentos. Entonces, ¿con qué cubre la gente los otros gastos indispensables para una vida digna?

Otra evidencia reciente del estado de hambre que están sufriendo miles de colombianos y colombianas la presenta el Dane en sus resultados de la reciente encuesta de calidad de vida. Según esta encuesta "los hogares respondieron que para solventar la situación han reducido en un 22,7% sus gastos en alimentación" (Dane, 2003).

Es evidente que este es el indicador más categórico de la crisis económica y social que enfrenta la ciudad. Si cerca de un cuarto de la población no tenía los ingresos necesarios para adquirir los alimentos indispensables que le permitieran asegurar un buen estado nutricional, no es exagerado afirmar que se estaba ante una crisis humanitaria. Una persona en este estado difícilmente podrá alcanzar las realizaciones deseadas en los otros ámbitos de su vida y de ninguna manera tendrá la libertad necesaria para elegir el tipo de vida que considere valioso. Sin lugar a dudas, la situación más grave

la padecían los niños y las niñas de estos hogares, pues el hambre significa la afectación del desarrollo pleno de sus capacidades mentales y físicas. El daño que se le produce a un niño o a una niña con una dieta deficiente en calorías, vitaminas, proteínas y demás nutrientes es irreparable y, ese niño o esa niña empezarán su vida en un estado de desigualdad frente a otros bien alimentados.

En un estudio reciente de la Organización Panamericana de la Salud, la Facultad Nacional de Salud Pública y la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia (2003), sobre la situación de salud de la población desplazada y del estrato 1 de Medellín, se evidencia que en estos grupos se concentran las mayores expresiones de hambre y de desnutrición en la ciudad. En estas condiciones es fácil concluir que estos niños y niñas no tendrán mayor futuro en la sociedad, pues si ellos no reciben la alimentación adecuada, en el momento adecuado, van a tener grandes dificultades para asimilar los conocimientos entregados por la educación formal, para tener empleos e ingresos dignos y en general para integrarse a la sociedad.

El peso más agudo de la situación de hambre lo asume la población en condición de desplazamiento, aún si se compara con la población de estrato 1. Un poblador de un barrio popular dice:

Hay una diferencia entre el pobre y el desplazado. El desplazado viene sin nada, a volver a hacer vida aquí, mientras que el pobre ya está establecido y así sea que tenga uno o dos días de trabajo, tiene con qué sostenerse y sabe que si se ganó \$30.000 tiene que tasar, mientras que un desplazado viene con lo que tiene puesto. El pobre ya está establecido aquí, ya tiene un modo de vida, sean dos días de trabajo, porque en una familia por muy pobre que sea, hay uno que trabaja.

El testimonio permite ver el drama del hambre que están enfrentando las familias que llegan desplazadas por el conflicto interno, situación que requiere de atención inmediata; igualmente no se puede perder de vista que en general hay un estado grave de desnutrición que afecta a los niños y niñas de los estratos 1 y 2 de la ciudad. Por eso es importante insistir en que la atención alimentaria de los niños y niñas de los estratos bajos y de los hijos de los desplazados debe ser una prioridad de la administración pública y de la sociedad.

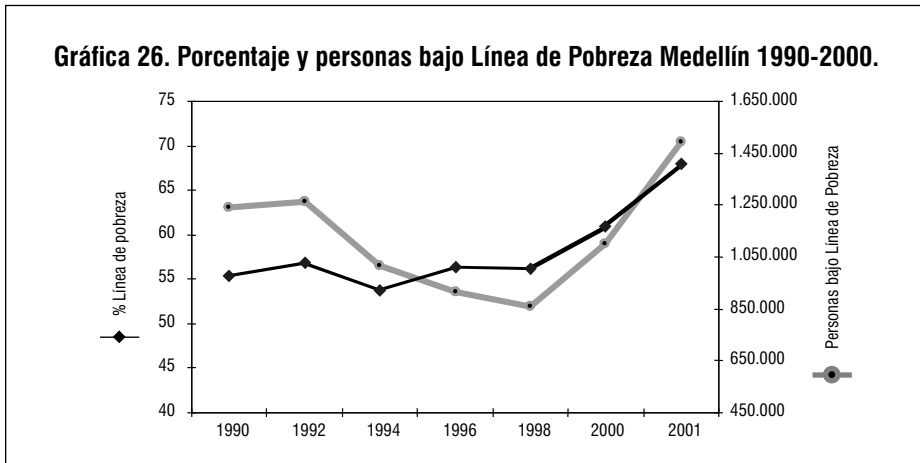
Línea de pobreza por ingresos

Según los cálculos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), están por debajo de la línea de pobreza las personas que reciben hasta dos dólares diarios, en tanto que la línea de indigencia la marcan a partir de un dólar⁵³.

Tabla 36. Línea de pobreza para Medellín, Antioquia y Colombia 1990-2001

Año	Medellín %	Personas bajo la L.P Medellín	Antioquia %	Colombia %
1990	63,1	975.950		
1991				53,8
1992	63,7	1.024.933		
1993				51,7
1994	56,6	922.580		
1996	53,6	1.011.968		52,8
1997			50,5	50,3
1998	52,0	1.006.200	51,2	51,5
1999			57,8	56,3
2000	58,9	1.166.220	59,4	59,8
2001*	70,4	1.410.112		

Fuentes: Encuesta Nacional de Hogares del Dane. Misión Social de Planeación Nacional. * Sólo incluye el primer trimestre.



Fuente: Encuesta Nacional de Hogares del Dane. Misión Social de Planeación Nacional.

53. Con una tasa de cambio como la actual (\$2.450 pesos por dólar) son pobres por ingreso quienes reciben \$153.000 pesos mensuales, en tanto que la indigencia se establece a partir de \$76.500 pesos mensuales.

Tanto la tabla como la gráfica anteriores muestran la evolución y la magnitud del problema de la pobreza en Medellín, en Antioquia y en Colombia. La tendencia es la misma en todos los casos. Empieza la década con niveles altos, baja un poco en los años 96-98 y vuelve a subir al cerrar la década, con niveles más altos que los de 1990.

De otra parte, es preocupante el nivel de la pobreza en Medellín, pues en casi todos los años supera a Antioquia y a Colombia. El resultado del primer trimestre del 2001 es absolutamente dramático, cerca de un 70% de la población de Medellín estaba recibiendo menos de dos dólares diarios (\$153.000 pesos al mes).

La crisis económica de 1999 y las altísimas tasas de desempleo de los últimos años tienen mucho que ver con estos resultados. Pero como lo veremos más adelante, esta crisis no afecta por igual a todos los sectores de la población. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, en los últimos años la disminución del ingreso para los más pobres ha sido cercana al 20%, mientras que en los más ricos la recesión apenas significó una baja en el ingreso de 5%.

Las situaciones de recesión económica siempre le pegan más duro a los más pobres, porque son los que más desprotegidos están frente a esas eventualidades. En cambio un rico tiene ahorros, cambia el rumbo de sus inversiones y tiene mucha más capacidad de reacción. Esta realidad se refleja en que en el comercio las ventas de carros aumentaron un 21% en el 2003, mientras que las de alimentos y bebidas cayeron un 6% (El Espectador, 7 de diciembre del 2003).

Además de la Línea de Indigencia y de Pobreza, el Dane construye el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas que contiene información sobre características de la vivienda, servicios públicos intradomiciliarios, número de personas por habitación, número de personas que dependen del jefe del hogar y escolaridad de este último. Con base en esta información el Dane agrupa la población según estratos socioeconómicos. También las oficinas de Planeación Municipal hacen sus propios cálculos de estratificación sobre la base de las fachadas de las viviendas y desde la segunda mitad de la década del 90 se empiezan a llevar estadísticas sobre la población sisbenizada⁵⁴.

54. El Sistema de Selección de Beneficiarios –Sisbén– es un programa que mediante la aplicación de una encuesta a todas las personas residentes en una misma vivienda, de un

Tabla 37. Indicadores de pobreza en Medellín 2000-2001

Indicador	Población	Porcentaje frente a total población
Línea de Indigencia	402. 126 personas	20,30
Línea de Pobreza	1.200.112 personas	60,40
N.B.I.	437. 580 personas	22,10
Sisbén: niveles 1 al 6	934.367 personas	46,72
Estratificación: nivel 1 a 2	810. 694 personas	40,53
Estratificación: nivel 1 a 3	1. 572.122 personas	78,61

Fuentes: Encuesta Nacional de Hogares del Dane; Secretaría de Planeación Municipal; Metrosalud.

Ciertamente son métodos e indicadores distintos, que abarcan variables diferentes y, por lo tanto, no se pueden ni se deben comparar unos con otros, pero lo que sí queda claro, de manera global, es que la pobreza, el hambre, las necesidades básicas insatisfechas afectan a un porcentaje significativo de la población y, lo que es aún más grave, que su tendencia es a empeorar en los últimos tres años (1999-2002). Particularmente serio es el asunto de los ingresos, que como lo veremos más adelante, está muy asociado al tema del trabajo y el empleo. Medellín ha logrado mejorar sus coberturas en servicios públicos domiciliarios y con mucho esfuerzo la gente ha logrado ir construyendo su vivienda; eso indiscutiblemente mejora las condiciones de vida y permite que algunos indicadores sociales presenten mejores resultados, sin embargo hay que insistir en que el problema de ingreso se torna cada vez más crítico afectando el consumo de alimentos y los estados nutricionales, sobre todo de los menores; produce deserción escolar; pérdida de la seguridad social; imposibilidad de recrearse; pérdida de activos (vivienda, vehículos, electrodomésticos, etc.), depresión, y bajo autorrespeto.

La magnitud de este drama social cuestiona profundamente las políticas y los programas de focalización que se han aplicado en la ciudad y en el país en los últimos años. Cuando el 60% de la población, en el caso nacional, y cerca del 70% en el caso de Medellín, están en situación de pobreza, no tiene ningún sentido hablar de focalizar el gasto público social. Esto cabría aplicarlo en países o

determinado estrato, permite clasificar socioeconómicamente a dichas personas, mediante la asignación de un nivel y un puntaje. Es el instrumento utilizado para focalizar a la población más pobre del país.

ciudades donde un pequeño porcentaje de la población se encuentre por debajo de la línea de pobreza. En casos como los de Medellín y de Colombia lo que corresponde es declarar el estado de emergencia económica y social y poner a todo el Estado y a toda la sociedad a trabajar por superar esta calamidad social.

Es evidente que, en el caso de Medellín, la pobreza y el desempleo son temas cruciales a la hora de hablar de las libertades y los derechos ciudadanos. La situación analizada permite ratificar que mientras no se ataque a fondo este problema y no se reduzca de manera drástica este drama de la pobreza y del desempleo, no habrá posibilidades de contar con ciudadanos y ciudadanas realmente libres, esto es, que puedan llevar el tipo de vida que consideran valioso.

El Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales o Sisbén

Como lo anota Clara Restrepo, la focalización como enfoque, como política y como método se viene imponiendo en Colombia y en América Latina desde que se iniciaron las políticas y los programas de ajuste estructural en estas economías y con ellos los Fondos de Inversión Social, las Redes de Solidaridad Social, etc., para apoyar a los sectores que resultaran afectados por dichos ajustes económicos.

Este instrumento ubica geográficamente e identifica a los más pobres. Se ejecuta mediante una encuesta realizada a todas las personas residentes en las viviendas de determinados estratos, lo que permite generar información con la cual se identifican y clasifican socioeconómicamente dichas personas, sus grupos familiares y las viviendas donde habitan.

El Sisbén clasifica a las personas en niveles que van del 1 al 6. Actualmente quienes quedan en los niveles 1, 2 y 3 “tienen derecho” a acceder a los programas subsidiados de salud. Las personas que quedan en niveles 4, 5 y 6 no tienen ese “derecho” y deben pagar tarifas plenas en los servicios de salud o vincularse al régimen contributivo. Así mismo, esa información debe servir de base para otros programas como educación, vivienda, bono escolar y programas para ancianos; por eso, el tipo de medición o conteo que hace el Sisbén se ha vuelto muy importante para la población.

Como la gente sabe que la única posibilidad que tiene de recibir algún apoyo del Estado es quedando clasificado en uno de los tres primeros niveles del Sisbén se ha ido generando una gran perversión, que, raya con la indignidad humana; la gente se “esfuerza” por demostrar que es pobre y ojalá el más pobre de los pobres, para de esta manera asegurar el “derecho” a los programas y beneficios que da el Estado. ¿Qué significa y qué produce esto para una sociedad y para las propias personas? es algo que está por estudiar, pero sin lugar a dudas no es nada positivo desde una perspectiva democrática de libertades, de derechos, de ciudadanía, de igualdad social.

Según el Sisbén, para mayo de 2004 habían sido encuestadas 1.185.000 personas, la mayoría perteneciente a los estratos 1 y 2 de la población. Lo que implica que muchas personas que viven en el estrato 3 pueden estar excluidas de los subsidios sociales. Del total, 1.045.083 no sólo son pobres en la clasificación según estratos socioeconómicos, sino que además lo son también en la que realiza el Sisbén. Además del drama social que la cifra demuestra, también evidencia que la focalización no resuelve de manera estructural y sostenida el problema de la pobreza, hoy después de una década de focalización, la pobreza y la indigencia han aumentado en Colombia y en Medellín⁵⁵.

Tabla 38. Personas encuestadas y clasificadas por el Sisbén, por estrato socioeconómico. Medellín, mayo 2004

Nivel Sisbén	Estrato socioeconómico									
	Bajo-Bajo		Bajo		Medio-Bajo		Institucional		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1	95.400	30,6	49.194	6,7	7.837	61,0	6.629	47,0	155.060	13,1
2	149.654	48,0	333.738	45,2	45.838	35,4	1.374	24,5	530.604	44,8
3	55.752	17,9	255.336	34,5	47.433	36,6	898	16,0	359.419	30,3
4	10.050	3,2	86.620	11,7	21.853	16,9	399	7,1	118.922	10,0
5	904	0,3	13.553	1,8	6.401	4,9	297	5,3	21.155	1,8
6	3	0,0	146		126	0,1	0	0,0	275	0,0
Total	311.763	100	738.587	100	129.488	100	5.597	100	1.185.435	100

Fuente: Secretaría de Planeación. 2004

55. Ante la magnitud del fracaso de las políticas de focalización de subsidios para la población más pobre, ahora los técnicos de Planeación Nacional y los intelectuales neolibere-

En 1997, de los 252.621 núcleos familiares encuestados la mayoría (72%) estaba ubicada en los niveles 2 y 3 y el 17% de los encuestados se ubicaba en el nivel 4 (Restrepo, 2000). En el 2004 aumentó la población en los niveles 1 y 2 (los más pobres) y disminuyó el porcentaje de población ubicado en el nivel 4.

Tabla 39. Ingresos del núcleo familiar y nivel Sisbén según salarios mínimos. 1997

NIVEL	< 1 S.M.		1 - 2 S.M.		2-4.SM		4 - 6 S.M.		>6		Total	
	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
1	18.030	9,8	1.278	2,4	126	0,9	6	0,5	2	0,6	19.442	7,7
2	69.883	38,1	7.897	14,8	887	6,4	38	2,9	7	2,2	78.712	31,2
3	75.115	40,9	24.523	45,9	4186	30,0	213	16,3	37	11,7	104.074	41,2
4	19.111	10,4	17.168	32,1	6.191	44,4	449	34,3	110	34,8	43.029	17,0
5	1.443	0,8	2.580	4,8	2.537	18,2	582	44,5	147	46,5	7.289	2,9
6	0	0,0	9	0,0	32	0,2	21	1,6	13	4,1	75	0,0
TOTAL	183.582	100	53.455	100	13.959	100	1.309	100	316	100	252.621	100

S.M: Salario mínimo. Datos extraídos cuadro 20 del boletín Sisbén, diciembre de 1997:214.

De las familias encuestadas en 1997, el 72,6% percibía menos de un salario mínimo. Si sumamos el rango de menos de un salario mínimo con el siguiente, que está entre uno y dos salarios mínimos, nos encontramos con que el 93,6% de los hogares se ubicaban entre menos de un salario y hasta dos, entre menos de \$172.005 y \$344.010 pesos mensuales. Comparando estos ingresos de la mayoría de la población con el valor de la canasta familiar registrada por el Dane para ese año (\$433.734 pesos mensuales), se puede establecer que el 93,6% de los hogares encuestados no alcanzaban a cubrir sus necesidades básicas.

rales que han dirigido estas políticas y estrategias, dicen que la culpa de este fracaso estriba en el hecho de que sectores de las clases medias y altas se están llevando casi la mitad de los 24 billones de pesos que se destinan a subsidiar a la población más pobre. Este es un vano intento de justificar ese fracaso. De un lado, un porcentaje muy grande de estos recursos no corresponden a subsidios, sino a pensiones de funcionarios públicos de altos ingresos; de otra parte, pone de presente el empobrecimiento de las clases medias que se ven obligadas a salir a pelearse con los pobres algunos de esos subsidios y, en tercer lugar, vuelve a mostrar la ineficiencia de estas políticas al no tener un carácter universal. Al no garantizarse los derechos básicos de las personas, estas tienen que esforzarse por demostrar que son pobres y por esa vía tratar de recibir algo del Estado.

Clasificación de la población según estratificación socioeconómica

El análisis sobre la estratificación en Medellín para la década del 90, con base en la información de la encuesta nacional de hogares presentada en la siguiente tabla, se pueden sacar estas conclusiones:

En primer lugar, que al finalizar la década han aumentado las personas del estrato bajo-bajo, los más pobres de los pobres. En 1990 el total de personas identificadas en este estrato eran 80.655, mientras que para el año 2000 ya sumaban 117.024, esto es, 36.369 personas adicionales. Con la profundización de la crisis económica y de la pobreza en el 2001 y 2002 seguramente esta población sigue incrementándose.

Tabla 40. Estratificación socioeconómica de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares. Medellín 1990-2000.

Año	Bajo – Bajo		Bajo		Medio-Bajo		Medio-Medio		Medio		Alto	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
1990	41.122	39.533	197.755	230.073	309.726	360.702	98.542	126.452	44.874	61.312	14.343	22.239
1992	36.603	39.833	229.405	246.940	294.576	359.844	101.807	126.613	51.016	77.711	19.607	25.380
1994	36.383	39.304	230.744	242.934	298.166	349.214	95.585	124.396	41.545	53.744	16.386	29.634
1996	32.388	37.428	277.400	298.391	356.050	386.765	100.621	134.851	73.006	98.249	18.524	24.357
1998	39.859	42.628	260.010	274.450	365.049	416.727	115.694	149.522	51.390	70.185	56.143	63.970
2000	55.022	62.002	328.471	365.199	326.763	366.281	80.192	98.276	82.230	88.480	22.283	34.714

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares. Dane.

- Medellín es una ciudad mayoritariamente pobre. Si se agregan los estratos bajo-bajo (estrato1); el bajo (estrato 2) y el medio-bajo (estrato 3), encontramos que allí se agrupa el 78% de la población en el año 2002 y este porcentaje se conserva en el 2004, (Empresas Públicas de Medellín). Esto significa más o menos 1.600.000 seres humanos.
- 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 adicionales. 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.
- Desde la perspectiva de la inclusión y de la igualdad social, estamos ante un territorio profundamente segregado, 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, en el 2002 encontramos que en comunas como Popular y Santa Cruz el 100% de las viviendas son de estrato 1 y 2 y no hay una sola vivienda de otros estratos. 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 encontramos 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.

Estos resultados se ven ampliamente ratificados con las respuestas que personas de las distintas zonas y estratos sociales de la ciudad entregaron en la *encuesta de percepción ciudadana* que realizó la Veeduría Ciudadana de Medellín en el 2002.

A la pregunta de cómo ha estado su situación económica en los dos últimos años el conjunto de la gente consultada (606 personas de todos los estratos sociales) respondió de la siguiente manera:

Tabla 41. Situación económica por estrato socioeconómico en Medellín 2002 (en porcentajes)

Condición	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6
Ha mejorado mucho	0	2	1	4	2	4
Ha mejorado algo	9	8	8	6	5	8
Sigue igual	30	32	35	40	34	27
Ha empeorado algo	47	36	27	28	40	46
Ha empeorado mucho	14	22	29	22	19	15

Fuente: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo. Medellín, 2002

Varias consideraciones se pueden hacer de estos resultados.

- Prácticamente todos los estratos sociales señalan que su situación económica, en los dos últimos años (2000-2002), ha empeorado mucho. Los porcentajes más altos se ubican en el estrato 3, en lo que se podría denominar la clase media baja. Como veremos más adelante, la pérdida del empleo, los costos en la educación, en los servicios públicos, en la vivienda, han golpeado muy duro a estos hogares.
- Respecto a la posibilidad de que la situación haya mejorado mucho el resultado del estrato 1 es cero; en tanto que el estrato 6 habla de un 4%.
- Si sumamos las respuestas *ha empeorado algo* y *ha empeorado mucho*, que estarían indicando un deterioro en la situación económica, tenemos unos resultados muy alarmantes. El deterioro para el estrato 1 es del 61%; para el estrato 2 del 58%; para el estrato 3 del 56%; para el estrato 4 del 50%; para el estrato 5 del 59% y para el estrato 6 del 61%. Los niveles de mayor agravamiento están en los dos extremos, en el estrato 1 y en el estrato 6 (ambos con el 61%).

Según esto, la crisis está golpeando por igual a los de arriba y a los de abajo. La diferencia sustantiva en estos casos es que los de arriba tienen muchas más posibilidades para enfrentar y superar una situación de crisis económica, en tanto que los más pobres no tienen ninguna.

Comparando estos resultados con los que arroja la encuesta social que realiza Fedesarrollo para las principales ciudades del país,

encontramos una tendencia negativa, ya que en los últimos años la crisis continúa afectando fuertemente el consumo, principalmente en Bogotá y Medellín, donde 53% y 48% de los hogares entrevistados reportaron una disminución (Fedesarrollo, 2000:20).

Según la encuesta de Fedesarrollo los rubros más afectados son los alimentos, el vestuario y la recreación. En Bogotá y Medellín más de un 35% de los jefes de hogar manifestaron que sus familias habían reducido el consumo de alimentos.

Dentro de los componentes de la canasta familiar hay rubros que difícilmente pueden ser modificados por los hogares, a no ser por situaciones absolutamente críticas (el pago de la vivienda, el pago de los servicios públicos —pues serían suspendidos— y la educación de los hijos). Por esta razón se recorta el consumo de alimentos, el vestuario y la recreación, rubros que sí pueden ser afectados. De todas maneras es muy grave que los hogares tengan que reducir el consumo de alimentos y que tengan que modificar su dieta con alimentos de menor valor nutricional. Si esta situación persiste, la salud de los miembros del hogar y el estado nutricional de los niños se verán seriamente afectados a mediano y largo plazo.

Según la misma encuesta, el deterioro de la situación económica de los hogares se corrobora por medio de otras preguntas. Por ejemplo, se encontró que el 37% de los hogares asegura que su patrimonio disminuyó en el último año, y sólo en un 8% aumentó.

De otra parte, el ahorro de los hogares en las áreas metropolitanas analizadas es relativamente bajo: sólo el 17,4% reportó que realizaba algún tipo de ahorro. Las ciudades donde los hogares reportaron menores niveles de ahorro son Cartagena y Medellín. Son muy pocos los hogares de estrato bajo en los cuales algún miembro mantiene algún tipo de ahorro (8,8%). En el estrato medio y alto esta cifra crece significativamente, aunque no alcanza el 50% (Fedesarrollo, 2000:21).

La incertidumbre sobre el futuro económico, el temor a perder el empleo o el ingreso y el propio deterioro de los ingresos familiares llevaron a que tan sólo 21% de los hogares haya accedido al crédito. En su lugar, son cada vez más los hogares que han tenido que optar por vender algunos activos y bienes. Mientras los hogares de estrato

bajo optaron por la venta de pertenencias del hogar, como muebles y enseres, los hogares de estrato alto vendieron principalmente vehículos, inmuebles y elementos de negocio (Fedesarrollo, 2000:21).

Tabla 42. Causas del empeoramiento de la situación económica. Medellín, 2002. (Porcentajes)

Causa	Estrato						Total
	1	2	3	4	5	6	
Costo de la vida	38	38	47	44	53	48	44
Servicios públicos	21	37	45	44	64	43	43
Unas personas perdieron empleo	26	37	27	29	16	17	29
Costo alimentos	18	29	28	21	34	13	27
1 persona perdió empleo	33	25	23	17	16	4	22

Fuente: Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín, 2002

La tabla permite comparar los gastos de las personas de Medellín (canasta familiar, costo alimentos y costo de servicios públicos) con los posibles ingresos producto del empleo. Llama la atención el alto peso que tiene el incremento en el costo de la vida, en una época de relativa baja inflación, en el total de la población, pero en particular en los estratos más altos.

La información corrobora que el alza en los servicios públicos está afectando considerablemente la situación económica de los hogares. Al igual que en el punto anterior, los estratos medios y altos son los más afectados con estas alzas. La eliminación de subsidios a los estratos medios y las continuas alzas golpean duro a los estratos 3 y 4.

La pérdida del empleo claramente golpea con más dureza a los estratos bajos. Si sumamos la pérdida del empleo de “unas” personas del hogar con la pérdida de “una” persona, nos encontramos con que en el estrato 1 un 59% de las razones para su mala situación económica está en la pérdida del empleo; para el estrato 2 este porcentaje es aún más alto, llegando al 62%. En contraste, esta causa es apenas el 21% en el estrato 6.

Estos resultados estarían indicando que el problema de los estratos altos está en el alza de los precios de artículos de la canasta

familiar, en tanto que para los estratos bajos el problema es que no hay empleo y, en consecuencia, no hay ingresos.

Estos resultados coinciden con los de una encuesta⁵⁶ que se aplicó a sindicalistas y jóvenes de Medellín en la que se les preguntó por los problemas más graves en la ciudad y sobre cuáles deberían ser las prioridades de la administración municipal. Respecto a lo primero, el empleo y el ingreso aparecen como los problemas principales con un 56%, seguido de la inseguridad con un 37% y la violencia y el desplazamiento con un 32%. Con relación a las prioridades de la administración, la generación de empleo y de ingresos aparece como la primera con un 62,1%.

Los resultados de la encuesta realizada a población de diferentes estratos por la Veeduría Ciudadana (2002) sobre los principales problemas y las prioridades que debería tener la administración municipal muestran que para los estratos 1 y 2 la pobreza y el desempleo son, sin lugar a dudas, el problema central. En la medida en que el estrato va subiendo la importancia de estos problemas va bajando y van subiendo otros, básicamente la inseguridad. Sin embargo, llama la atención que para el estrato 6, el desempleo es un problema significativo, al parecer la crisis económica hace que aún las personas de este estrato sientan éste como un problema que requiere la atención de la administración municipal.

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

Hay sociedades donde la pobreza es generalizada, afecta a la gran mayoría de la población, pero en las que las desigualdades no son tan relevantes y la riqueza no es tan considerable. Son sociedades empobrecidas. Algunos países africanos pueden ser ejemplos de esta situación. Hay otros países, como algunos árabes (Kuwait, por ejemplo), donde la pobreza no es muy elevada, pero se registran grandes desigualdades entre clases y grupos que tienen el poder económico y político y el resto de la población. Hay países, como los del norte de Europa, donde son muy bajas las tasas de pobreza y la

56. Se encuestaron 100 sindicalistas y jóvenes de Medellín en el 2002. Encuesta realizada para esta investigación.

desigualdad social existe, pero no es tan pronunciada; la acción del Estado Social de Derecho por varias décadas permitió garantizar el derecho universal a la educación, a la salud, a una buena alimentación y a una protección social cuando las personas pierden sus empleos. Pero también hay sociedades donde se registran con mucha intensidad los dos problemas. De un lado se presentan altas tasas de pobreza y de indigencia, y del otro se encuentran grandes desigualdades entre los que más tienen y los que menos o nada tienen. Son sociedades profundamente desiguales. Este, lamentablemente, es el caso de Medellín y de Colombia.

Diversos estudios, incluyendo 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 ingreso es el Gini⁵⁷. Una comparación de este indicador con países desarrollados y países en desarrollo es útil para ver la desigualdad reinante en Medellín, Antioquia y Colombia.

Tabla 43. Comparativo entre algunos países y Medellín según el Índice Gini

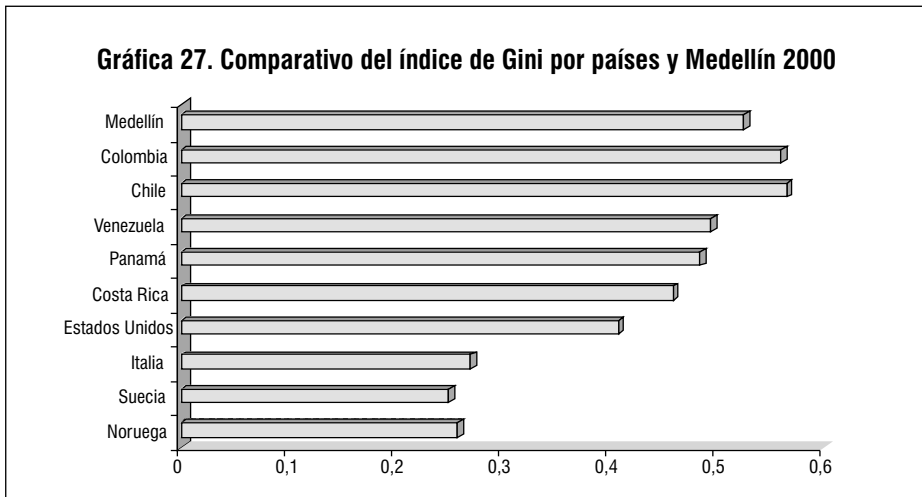
País	Índice Gini	País	Índice Gini
Noruega	0,258	Panamá	0,485
Suecia	0,250	Venezuela	0,495
Italia	0,270	Chile	0,566
Estados Unidos	0,408	Colombia	0,560
Costa Rica	0,459	Medellín	0,526

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas, 2002.
Los cálculos para Medellín son nuestros con base en la Encuesta Nacional de Hogares.

Como se anotó anteriormente, 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

57. Cuando el índice tiende a uno, es mayor la desigualdad.

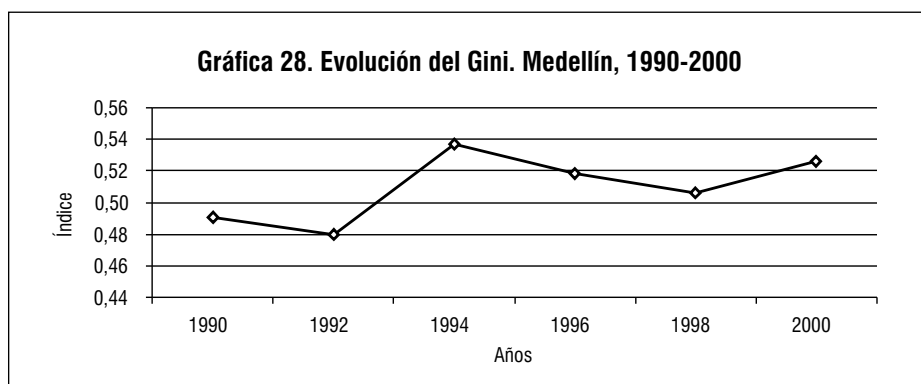
el caso de los Estados Unidos, pero los niveles de pobreza y de desigualdad son significativos; un índice de Gini de 0.40 para este país es un muy mal resultado en términos de equidad y redistribución. En América Latina hay un buen número de países con índices Gini mucho más bajos que el de Colombia, sólo quisimos mostrar los resultados de Costa Rica, Panamá y Venezuela pero con Brasil, Chile y México, Colombia es de los países de 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.



Fuente: Elaboración propia con base en Informe de Desarrollo Humano, Naciones Unidas, 2002. Los cálculos para Medellín son nuestros con base en la Encuesta Nacional de Hogares.

En el caso de Medellín la gráfica siguiente muestra que la década comienza con un Gini de 0.490 y termina con 0.526⁵⁸. 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.

58. Hay que recordar que en el caso de este indicador la mayor proximidad a uno significa mayores grados de desigualdad y que en forma contraria, la proximidad a cero estaría reflejando mayores niveles de equidad social.



Fuente: Cálculos propios.

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. Las tablas siguientes muestran 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 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.

**Tabla 44. Concentración de la propiedad accionaria en Medellín.
Medida por el índice Gini 1992-2000**

Empresa	1992	2000
Cía. Colombiana de Tejidos. Coltejer	0,98	0,99
Cía. Colombiana de Tabaco. Coltabaco	0,91	0,93
Cía. de Cementos Argos	0,93	0,94
Fabricato	0,96	0,99
Industrias Alimenticias Noel	0,98	0,98
Corporación Nacional de Ahorro y Vivienda, Conavi	0,70	0,64
Bancolombia	0,94	0,97
Siderúrgica de Medellín. Simesa	0,93	0,97
Almacenes Éxito	0,92	0,95

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

Esta información pone de relieve la alta concentración accionaria y los elevados niveles de desigualdad, según el Gini, 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.

Un experto comisionista de bolsa en la Bolsa de Valores de Medellín, afirma, sobre el empresariado de la ciudad:

Desde el punto de vista empresarial, pienso que Medellín mantiene ese arraigo trabajador que nos caracteriza, pero indudablemente la dificultad de tener rentabilidad y éxito en los negocios se ha aumentado. Ya no es igual de fácil conseguirse un peso como se conseguía hace diez, quince o veinte años. La dirigencia empresarial ha estado muy ausente del problema social, ha sido muy insolidaria con la realidad que estamos viviendo.

Frente al tema de si ha aumentado la concentración de la riqueza en la ciudad, su respuesta es categórica:

Total. La concentración accionaria sigue aumentando, o sea, al país y a la ciudad los manejan tres o cuatro grupos económicos y unas empresas importantes, las familias más ricas. Los ricos acaparan to-

do y cada vez son más ricos, mientras los otros son más pobres, esa ha sido una de las reglas que ha imperado y que hace que el sector empresarial, que tiene acciones y que trabaja por mecanismo societario anónimo, pues es absolutamente imperfecto. Las posibilidades de que la gente acceda a algunas acciones y tenga capacidad de voto, capacidad de injerencia, que tenga capacidades importantes de éxito con su inversión en las acciones, pues son muy poca (Entrevista con miembro de la Bolsa de Valores de Medellín).

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.

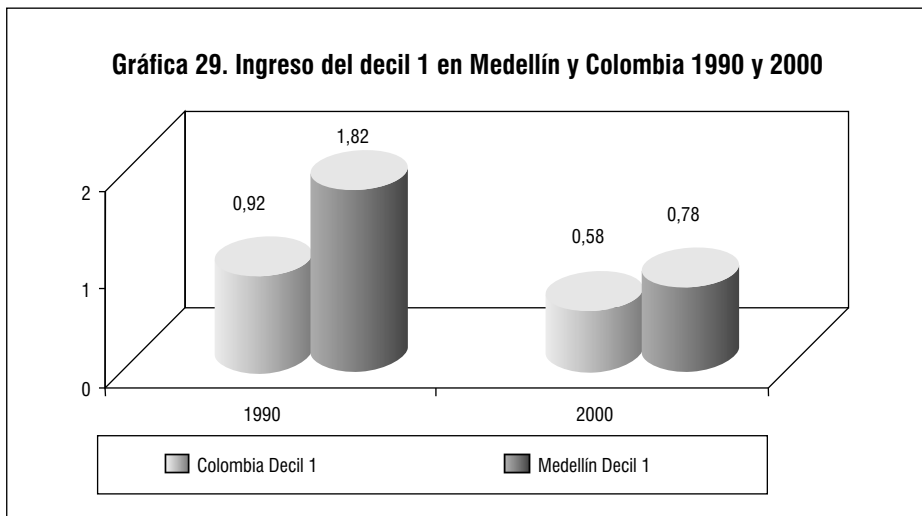
Tabla 45. Distribución del ingreso por deciles de la población. Colombia y Medellín, 1990-2000

Deciles	1990	1992	1994	1996	1998	2000
Colombia. 1	0,92			0,63		0,58
Medellín 1	1,82	1,48	1,71	1,32	1,34	0,78
Colombia 2	2,09			1,96		1,87
Medellín 2	2,74	3,18	2,11	2,59	2,39	2,33
Colombia 3	2,94			2,88		2,81
Medellín 3	3,61	3,16	2,78	3,31	3,15	3,07
Colombia 4	3,84			3,82		3,75
Medellín 4	4,30	4,72	4,06	4,06	4,13	3,79
Colombia 5	4,81			4,83		4,82
Medellín 5	5,43	5,51	4,78	5,39	5,33	5,21
Colombia 6	5,98			6,11		6,14
Medellín 6	6,75	7,09	6,21	6,05	6,30	6,37
Colombia 7	7,54			7,78		7,92
Medellín 7	8,13	9,22	7,36	8,25	8,64	8,44
Colombia 8	9,86			10,41		10,56
Medellín 8	10,88	11,86	10,01	10,79	11,92	11,41
Colombia 9	14,08			15,23		16,07
Medellín 9	15,91	15,77	15,11	16,83	17,68	17,44
Colombia 10	47,93			46,36		45,49
Medellín 10	40,38	37,96	45,82	41,77	39,07	41,10

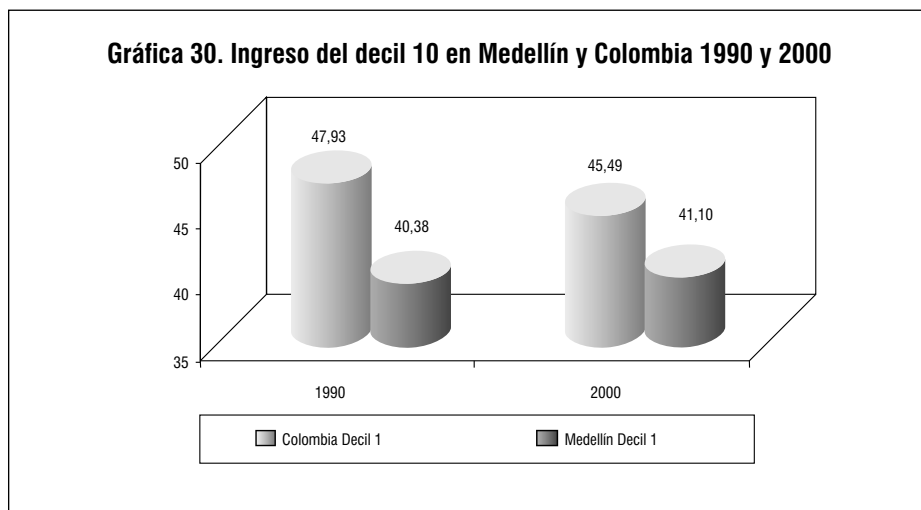
Fuente: En el caso de Medellín, son cálculos nuestros con base en la Encuesta Nacional de Hogares. Los datos nacionales son del DNP-UDS, Diogs.

Estos resultados permiten determinar la terrible desigualdad que registran Colombia y Medellín en términos de la distribución del ingreso. También que la distancia entre el decil uno y el decil 10 es más grande en Colombia que en Medellín (52 veces en 1990 y 78 veces en el 2000); pero, de otra parte, el gran deterioro en el ingreso del decil uno en Medellín en la década y el mejoramiento en el decil 10 permiten que la distancia entre estos dos deciles haya crecido más en Medellín que en el país. Veamos con algún detalle esta situación.

Tomando como referencia el comienzo y el final de la década se destaca en primer término que al comparar lo que reciben el decil uno y el decil 10 de la población, mientras el decil 10 recibía 40 pesos de cada 100 pesos 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 pesos de cada cien por distribuir; en contraste, los tres de más bajos ingresos sólo alcanzan a recibir 8 pesos de cada cien. Esto deja en claro la tremenda injusticia que se registraba en Medellín a la hora de distribuir el ingreso total.



Fuente: Cálculos propios.

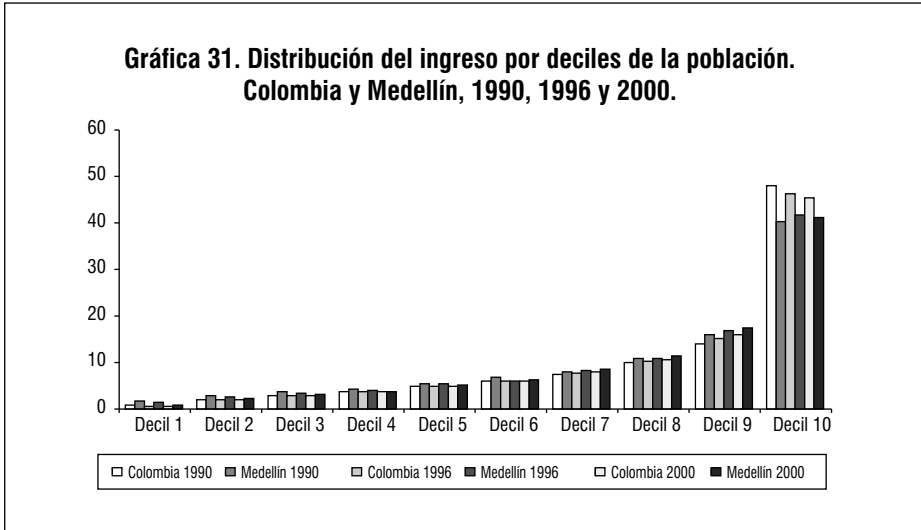


Fuente: Cálculos propios.

Esta 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 algo la diferencia entre los ingresos más altos y 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 a nivel 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 si bien la crisis económica de los años 90 golpeó a amplios

sectores de la población, fueron los estratos bajos los más afectados y los que tuvieron menos defensas frente a la situación.



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

Tabla 46. Resumen situación de hambre y pobreza en la década 1990-2002 Medellín

Indicador	Mejóro	Estancó	Empeoró
Estado nutricional de niños(as) y jóvenes			X
Ingreso de la población			X
Población bajo línea de pobreza			X
Población bajo línea de indigencia (Miseria)			X
Número personas sisbenizadas			X
Población en estratos 1 y 2			X
Desigualdad en las grandes empresas			X
Desigualdad en la distribución de la riqueza			X

Fuente: Cálculos propios.

Conclusión

La conclusión después de mirar los distintos indicadores y de analizar encuestas y entrevistas es dramática. Se registra un claro aumento en los niveles de empobrecimiento en la ciudad. Situación que golpea con particular fuerza a mujeres, jóvenes, población afrocolombiana, habitantes de las comunas populares y población desplazada.

Esta grave violación a las libertades y derechos de la mayoría de habitantes de la ciudad contrasta con la creciente concentración del ingreso y de la propiedad en muy pocas manos, con lo cual se incrementan los niveles de desigualdad e inequidad.

Referencias

- Bolsa de valores de Medellín. (2002). Emisores inscritos en el Rnvi. Medellín.
- Boltvinik, J. (1994). Los organismos multilaterales frente a la pobreza. Bogotá: Viva la Ciudadanía.
- Boltvinik, J. (1998). Amartya, Sen y la pobreza. Cuadernos de Economía 29. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Borlaug, N. (2004). El Tiempo 2 de abril. Bogotá.
- Bustelo, E. (1999). Pobreza moral. Pobreza y desigualdad. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cepal. (2003). Panorama social 2003. Santiago de Chile: Cepal.
- Dane. (2003). Encuesta de calidad de vida. Noviembre. Bogotá.
- El Espectador. Bogotá, 7 de diciembre de 2003.
- Fedesarrollo. (2000). Encuesta social. Revista Coyuntura Social. Bogotá: Fedesarrollo.
- Grzybowski, C. (2000). Ciudadanía, agricultura y seguridad alimentaria en el Brasil. En: Desde la Región N° 32. Medellín: Corporación Región.
- Lo Vuolo, R. (1999). La pobreza de la política contra la pobreza. Buenos Aires: Ciepp.
- Max-Neef, M. (1986). Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro. Santiago de Chile: Cepaur.
- Naciones Unidas. (1996). Informe de Desarrollo Humano. Santiago de Chile.
- Ocampo, J. (2003). El desarrollo económico y el conflicto. Bogotá.
- Organización Panamericana de la Salud, Facultad Nacional de Salud Pública y Facultad de Medicina Universidad de Antioquia. (2003). Análisis de la situación de salud de la población desplazada y de estrato 1 Medellín. Medellín: Sin publicar.
- Restrepo, C. (2000). Pobreza urbana en Medellín: Mediciones y percepciones. Medellín: Corporación Región.
- Sen, A. (1981). Poverty and Famines. Oxford, Clarendon Press.
- Sen, A. (1985). Los bienes y la gente. Revista Comercio Exterior. Mexico.
- Sen, A. (1989). Sobre ética y economía. Madrid: Alianza.
- Sen, A. (1997). Bienestar, justicia y mercado. Barcelona: Paidós.
- Sen, A. (1999). Desarrollo y libertad. Bogotá: Planeta.
- Stiglitz, J. (2003). Ponencia presentada en seminario desarrollo económico de América Latina. Bogotá, marzo 6 del 2003.
- World Bank. (1991). Poverty Reduction Handbook. Washington, The World Bank.

CAPÍTULO VII

LIBRES DE IGNORANCIA

Jorge Arturo Bernal M.
Luz Stella Álvarez C.

DERECHO A LA EDUCACIÓN

Cuando se aborda este tema por supuesto es obligado hacer un análisis del acceso a la educación de niños, niñas y jóvenes y considerar los asuntos referidos a cobertura, eficacia, pertinencia y calidad de la educación impartida por el sistema educativo formal⁵⁹, incluyendo la educación superior; pero en este capítulo también se pretende estimular el debate sobre las diferentes perspectivas teóricas y políticas acerca el papel de la educación; sobre las relaciones entre educación y sociedad y las características de un proyecto de educación para la democracia.

Como lo recomendaba la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (Misión de los Sabios) en 1993:

Para cumplir con la obligación educadora no será suficiente ofrecer aulas, maestros y materiales pedagógicos, ni tampoco será suficiente mostrar indicadores cuantitativos sobre el número de alumnos formales titulados en uno o en otro grado, pues esto de por sí, aunque haya ido en aumento, paradójicamente no ha producido colombianos más justos, más honestos, o más pacíficos, o más satisfechos. Sólo podemos decir verdaderamente que hemos cumplido

59. O en términos de la concepción de los derechos, las variables de asequibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y aceptabilidad.

con nuestra tarea educadora, cuando mostremos con indicadores reales que hemos educado a los colombianos y colombianas para vivir en paz, para trabajar creativamente, para respetar su dignidad personal, para convivir armónicamente con su entorno, para recrearse sanamente, para respetar su historia y proyectarse sobre ella dinámicamente hacia el futuro (Presidencia de la República de Colombia, 1995:51-91).

Compartir esta perspectiva significa reivindicar que es necesario trabajar por más cupos, por más aulas, por más y mejores maestros, por mejores materiales y procesos pedagógicos de aprendizaje, por mejores condiciones para los docentes; igualmente se requiere trabajar por unas políticas y estrategias educativas para los niños y los jóvenes que garanticen su formación en ciencias básicas, en lenguaje, en ciencias sociales, en cultura general, pero también en su formación como ciudadanos y ciudadanas, como sujetos autónomos promotores de la cultura democrática.

Al tiempo que se hace esto, las políticas educativas y culturales de la ciudad deben articularse a otras políticas públicas y con diversas acciones sociales y ciudadanas en la idea de contribuir en la construcción de una sociedad pacífica, solidaria, justa, productiva y democrática. En este sentido es pertinente la pregunta por el papel de la educación y la cultura en un período histórico tan conflictivo como el que registró Medellín en los años noventa del siglo XX. Es absolutamente relevante la pregunta por este rol frente a los conflictos y las violencias tan agudas que presentó la ciudad, por el incremento de la pobreza y la desigualdad, por los bajos niveles de productividad; como es igualmente pertinente preguntarse por los efectos de esa crisis de la vida, del desempleo, de la informalidad, del cierre de empresas, del poco desarrollo de la democracia en la ciudad, de las múltiples discriminaciones y, además de todo lo anterior, sobre el propio sistema educativo.

En los trece años que se analizan en el presente capítulo, se registró un círculo poco virtuoso en la relación entre educación y sociedad. Ni mejoraron los indicadores educativos de la ciudad, ni mejoraron los indicadores económicos y sociales, ni mejoraron los indicadores de la democracia y de la construcción de ciudadanías.

En estas condiciones, al comenzar el nuevo siglo la ciudad tiene grandes retos y tareas en términos de construir una sociedad democrática y justa y en ese propósito la educación y la cultura tienen un lugar clave desde las instituciones educativas, pero también desde la acción institucional y ciudadana y desde la diversidad social y cultural.

En este capítulo se revisarán algunos de los indicadores más tradicionales sobre el sistema educativo, buscando incorporar hasta donde sea posible, el nivel superior de la educación; y también se evaluarán algunos de los efectos de la reforma educativa (de comienzos de la década del noventa) sobre el propio sistema, así como el estado de la democracia en las instituciones y en las políticas educativas y algunos aspectos referidos a las relaciones entre educación y sociedad.

Educación, democracia y sociedad

Diversas preguntas se pueden formular para motivar la reflexión en este campo. Son preguntas complejas, frente a las cuales hay respuestas diversas. El propósito es plantearlas, ver su pertinencia, contribuir en su debate y dejarlas como parte de la agenda de trabajo que acompañe nuestras futuras indagaciones y reflexiones.

Una, ¿La educación y el sistema educativo de la ciudad contribuyeron durante la década del noventa, a la ampliación de la libertad? ¿A la formación de ciudadanías y de ciudadanos autónomos? ¿A la promoción de los derechos? ¿A la igualdad social? ¿A promover la solidaridad y la equidad? ¿A mejorar los niveles de productividad y de competitividad de la ciudad?

Otra inquietud muy común en los diálogos cotidianos, en el seno de las familias y en conversaciones más formales de sectores de las élites y de comunidades religiosas, es la pregunta por el papel de la educación en la superación de la crisis, entendida ésta como la pérdida de los valores con los cuales se construyó esta sociedad. Ante este interrogante, surge inmediatamente otro, ¿cómo superar esta crisis? ¿Reconstruyendo los valores tradicionales del proyecto decimonónico? ¿Con los del proyecto de la racionalidad moderna?

¿Con los del individualismo neoliberal y la sociedad de consumo?
 ¿Con los valores de la modernidad o de la llamada posmodernidad?
 ¿Con los del sujeto autónomo, la multiculturalidad, la diversidad, el reconocimiento, la demodemocracia?

Una tercera es ¿Cuáles son (si las tiene) las apuestas de la educación en la ciudad y en la región? O ¿cuáles deben ser si carece de ellas? La apuesta no puede ser solamente, por ejemplo, dar educación básica a todos los niños y jóvenes de la ciudad y mejorar la calidad de la misma. ¿En el marco de qué proyecto de sociedad va a jugar su papel la educación? ¿Y cuál es el papel de la educación en esa construcción?

Otra pregunta relacionada con las anteriores y que constituye un aspecto crítico en los análisis sobre la educación y su papel. ¿Una sociedad como la de Medellín, con los terribles niveles de violencia, de intolerancia, de injusticia, de desigualdad, de exclusión, de bajo crecimiento productivo que ha registrado en las últimas décadas, qué le pide a la educación y qué tipo de educación requiere?

Otra más específica, ¿si se concibe la educación en términos de lo que se denomina capital humano —educación para la productividad—?, ¿bastaría sólo una adecuada política educativa como herramienta y estrategia para reducir la desigualdad social y promover la equidad social? ¿Esto se puede lograr sin otras acciones y políticas complementarias del Estado para redistribuir la riqueza y la propiedad?

Como se puede apreciar, hay un buen número de preguntas de fondo en este tema, preguntas que tiene que enfrentar y resolver el conjunto de la sociedad y no sólo sus dirigentes, o sólo los miembros directos de la comunidad educativa por importantes que ellos sean. La actual administración de Medellín pone éste como un tema central, la ciudad necesita y se merece un debate a fondo sobre los fines, los grandes propósitos, las metas de corto, mediano y largo plazo de la educación y sobre las relaciones entre educación y sociedad y no sólo sobre el problema de la cobertura y la calidad. Se trata de asumir como criterio general que la educación es un bien público por excelencia y, como tal, la definición de su papel y su orientación general debe ser responsabilidad de toda la sociedad.

Algunas perspectivas teóricas y políticas sobre la educación

Desde las perspectivas liberales tradicionales, lo que cuenta fundamentalmente son los intereses y la autonomía individual, de tal manera que el Estado y la sociedad deben intervenir lo menos posible en la orientación y definición de las políticas y programas educativos. Los problemas, retos o necesidades de la sociedad poco deben interesar e influir en la educación y formación del individuo. Lo que se debe buscar, ante todo, es el éxito personal y ese éxito está asociado a un empleo que otorgue una buena remuneración y al ascenso social que una persona vaya logrando.

Por supuesto, ese afán de éxito, ese afán por ser el mejor y ganar más, genera una terrible competencia entre los estudiantes, para los cuales no cuentan otros valores, otros propósitos, otras convocatorias, ni siquiera hay tiempo para una formación más humanista, más integral, más multidisciplinaria, hay que especializarse y buscar ser el mejor en su campo. Como acertadamente lo advierte Victoria Camps:

Si la virtud, la excelencia de la praxis se mide por la profesionalidad, la medida es muy pobre y es parcial. La vida queda reducida a la dimensión del oficio bien hecho (al éxito); y el individuo con esa identidad se encuentra alienado del mundo y de los otros. La idolatría del yo —el individualismo— llega a extremos peligrosos para la misma autonomía del sujeto. El profesional está esclavizado por el dinero, la prosperidad, el éxito, o esclavizado por los imperativos de la profesión misma (Camps, 1993:103-104).

Este tipo de liberalismo (neoliberalismo o neoconservadurismo) tiene en otro plano una connotación profundamente economicista. Lo que se trata es de formar para el trabajo, de tener una mano de obra más o menos calificada, que permita mantener las tasas de ganancia de los capitales. Esta noción es en la que se sustenta la teoría del *capital humano*. Consiste en promover el denominado valor indirecto de la educación; las cualidades humanas que se pueden emplear como capital en la producción, tal como se emplean otros capitales, por su contribución a la productividad futura o el precio

que potencialmente puede alcanzar en el mercado laboral. Dicho de manera más simple, el capital humano enfatiza en que las personas se eduquen para que sean más eficientes en la producción de bienes, aumentando valor a la economía y, por lo tanto, su ingreso personal (Sen, 1998).

Esta visión de la educación como capital humano desdeña otros papeles que cumple la educación y otros logros que las personas educadas adquieren, tales como mayor autonomía en la conducción de sus vidas, mayores opciones para escoger su proyecto de vida y mayor disfrute del arte y las creaciones artísticas (Sen, 1998).

Por fortuna, dentro de los múltiples matices del liberalismo se pueden encontrar posturas mucho más progresivas respecto al papel de la educación y su consideración como un derecho civil y social muy relevante. En este sentido se destaca la obra de T.H. Marshall; en su texto sobre *Ciudadanía y clase social*, Marshall establecía que la educación de los niños tiene consecuencias directamente relacionadas con la ciudadanía y cuando el Estado garantiza su educación piensa en los requisitos y la naturaleza de la ciudadanía. En realidad, trata de fomentar el crecimiento de ciudadanos en potencia. El derecho a la educación es un genuino derecho social de ciudadanía, porque el objetivo de aquella es formar en la infancia a los adultos del futuro; por tanto, debe considerarse no como el derecho del niño a frecuentar la escuela, sino como el derecho del ciudadano adulto a recibir educación. La educación es el requisito previo imprescindible de la libertad civil (Marshall, 1998:34).

La perspectiva teórica republicana brinda una noción mucho más amplia e integral del ser humano, a la cual debe contribuir una educación de tipo permanente y de suficiente calidad y pertinencia. Aristóteles planteaba que se debía promover, por intermedio de la educación y de otras actividades humanas, una serie de virtudes y de valores en cada uno de los integrantes de la sociedad, enfatizando en la sabiduría, la prudencia, la justicia, la equidad, la generosidad, la magnificencia, el valor, la templanza (Aristóteles, 1997). Corrientes más modernas del republicanismo añaden otros valores como la igualdad, la simplicidad, la frugalidad, la integridad, la laboriosidad, la benevolencia (Gargarella, 1999:164).

Algunas vertientes dentro de la escuela de pensamiento comunitarista, además de compartir la promoción de las virtudes históricas de la sociedad, planteada por el Republicanismo, atacan implacablemente el individualismo liberal y, en su lugar, reivindican el papel de la educación en el fortalecimiento de los lazos comunitarios, el bien común y las tradiciones culturales de los pueblos (Taylor, 1997).

Con la preocupación puesta en la construcción de sociedades democráticas, Alain Touraine (1997) en su texto *¿Podremos vivir juntos?* hace una reflexión y una invitación esclarecedoras. Inicialmente afirma:

El espíritu y la organización de una sociedad se manifiestan con la mayor claridad en sus reglas jurídicas y programas educativos. Por eso, la respuesta a la pregunta ¿podremos vivir juntos?, o, dicho de otra manera ¿Cómo podremos combinar la libertad del sujeto personal, el reconocimiento de las diferencias culturales y las garantías institucionales que protegen esa libertad y esas diferencias?, exige una reflexión sobre la educación.

Es claro, en primer término, la relevancia que Touraine atribuye a la educación. La considera pieza central del espíritu y la organización de una sociedad, en contraste con la mirada funcional de la sociedad industrial, que sólo valoraba el adiestramiento y la capacitación de la mano de obra, o con algunas visiones de la sociedad contemporánea, en la que la escuela tiene con frecuencia la sensación de verse desbordada por lo que se denomina la escuela paralela como los medios masivos de comunicación, la televisión en particular y ahora el internet y el uso del ciberespacio.

Para quienes aún hoy insisten en utilizar la educación básicamente para preparar y adiestrar trabajadores y mano de obra calificada cae muy bien la advertencia de Touraine. Si el individuo deja de definirse en principio como miembro o ciudadano de una sociedad política, cuando se lo percibe en primer lugar como trabajador, la educación pierde su importancia, porque debe subordinarse a la actividad productiva y al desarrollo de la ciencia, las técnicas y el bienestar. Para este autor no se puede hablar de educación si el individuo queda reducido a las funciones sociales que debe asumir. Es

verdad, que hay que formar para el trabajo, para la técnica y para la ciencia, pero como la vida humana es más que eso y como una sociedad sólo funciona bien cuando cuenta con ciudadanos autónomos, responsables, solidarios, participativos, hay que darle una nueva perspectiva al proceso educativo.

Desde su texto anterior, *¿Qué es la democracia?*, Touraine venía esbozando los tres grandes objetivos que debía perseguir la educación:

- El ejercicio del pensamiento científico,
- La expresión personal y,
- El reconocimiento del otro, la apertura a culturas y sociedades distantes de la nuestra en el tiempo o en el espacio (Touraine, 1994:214).

Ahora en su nuevo texto plantea con mayor precisión los tres objetivos de lo que él llama *la escuela del sujeto*. Es muy útil el contraste que hace Touraine entre lo que él denomina la educación — el modelo clásico— y su propuesta de escuela del sujeto.

Tabla 47. Bases de los dos modelos

Escuela clásica	Escuela del sujeto
Progreso	Libertad del sujeto.
Nación	Comunicación intercultural
Conocimiento	Gestión democrática de la sociedad

Fuente: Touraine, 1994.

El primer principio de la escuela del sujeto es el que señala la mutación más manifiesta: la educación debe formar y fortalecer la libertad del sujeto personal. La escuela debe reconocer la existencia de demandas individuales y colectivas, en vez de creer que antes de encarar la socialización del individuo, éste es un salvaje. El niño que llega a la escuela no es una tabla rasa sobre la cual el educador va a inscribir conocimientos, sentimientos y valores. En cada momento de su vida, el niño tiene una historia personal y colectiva siempre dotada de rasgos particulares. La individualización de la enseñanza significa que la antigua separación entre la esfera privada y la vida pública, y por lo tanto, entre la familia y la escuela, debe llegar a su fin.

El segundo principio reivindica la importancia central de la diversidad (histórica y cultural) y el reconocimiento del Otro, comenzando por la comunicación entre varones y niñas o jóvenes de edades diferentes para extenderse a todas las formas de comunicación intercultural. Se busca que la escuela se aleje lo más posible de la escuela comunitaria definida por la pertenencia de todos al mismo conjunto social, cultural o nacional, y promover una escuela social y culturalmente heterogénea.

Y, el tercer principio es la voluntad de corregir la desigualdad de las situaciones y oportunidades. Esta concepción de la educación no se define sólo por su pertenencia a una sociedad democrática. Por el contrario, atribuye a la escuela un papel activo de democratización al tomar en cuenta las condiciones particulares en que los diferentes niños se ven confrontados a los mismos instrumentos y los mismos problemas. No se trata de buscar los medios para que la escuela se adapte mejor a lo que la sociedad espera de ella, sino de definir una política de la educación que sea parte de lo que se llama la política del Sujeto, vale decir, la acción democrática. En últimas, una escuela que se asigna la misión de fortalecer la capacidad y voluntad de los individuos de ser actores y enseñar a cada uno a reconocer al Otro la misma libertad que en uno mismo, el mismo derecho a la individualización y a la defensa de intereses sociales y valores culturales, es una escuela de la democracia (Touraine, 1994:277-278).

La reflexión de Hernando Gómez Buendía (2003:424) en el *Informe de Naciones Unidas para Colombia*, realizado por el Pnud, acerca un poco los postulados de Touraine a nuestro contexto:

Hubo una época en que la familia educaba a los niños. Pero ahora, con lo que Paúl Ricoeur llamó *el fin de la infancia*, son la televisión, los amigos y la escuela quienes forman la personalidad temprana. Ni la televisión, ni los amigos [ni la familia] son muy conscientes o muy cuidadosos en su papel. Y esto deja a la escuela con una responsabilidad más exigente. Lo que la obliga a dejar de ser neutral frente a los rasgos individuales de los alumnos, a hacerse cargo de las diferencias y enseñar a asumir las identidades de género, de religión y de cultura. Uno de los distintivos de la escuela tradicional era negar las diferencias. En la versión democrática de esta negación, la escuela se declaraba neutral, en un intento por suprimir las

desigualdades; en la versión conservadora, la negación implicaba, ora uniformar e introducir a todos en un modelo cultural dominante, ora legitimar las desigualdades a través del éxito diferencial en los estudios. Hoy, la escuela tiene un propósito distinto del de uniformar o el de discriminar: Tiene el propósito de enseñarnos a ser libres, a escoger y escogernos entre distintas formas de concebir, construir y disfrutar la vida.

Ese propósito de educar para la libertad que plantea Gómez se puede expresar de diferentes maneras. En el contexto particular de Colombia implica dos desafíos muy prominentes. En primer lugar, un protagonismo y un respeto iguales para lo masculino y lo femenino, para el desarrollo equitativo y autónomo de los varones y de las mujeres. En segundo lugar y, sobre todo, en las regiones más pluriétnicas, hay la urgencia de admitir y valorar la diversidad cultural y el derecho a la diferencia.

Optar por la libertad no implica sucumbir a la tentación de los particularismos. Resistirse a la uniformidad no significa dedicarse a subrayar obsesivamente las diferencias. *Somos distintos porque somos semejantes*. Y sólo a partir de lo mucho que tenemos en común nos es posible entender y apreciar lo mucho que tenemos de distinto. Como Señala Savater: “en la deseable complejidad ideológica y étnica de la sociedad moderna... queda la escuela como el único ámbito que puede fomentar el aprecio racional por aquello que permite vivir juntos a los que son gozosamente diversos” (Savater, 1997:72).

Para no sucumbir ante la amenaza del relativismo, que se produce cuando se sobrevaloran las diferencias, es urgente que la escuela promueva la reflexión acerca de los valores y las normas que integran la ética civil para una sociedad pacífica y democrática. Se trata, como mínimo, de una ética capaz de obligarnos a colaborar lealmente en la perfección de los grupos sociales a los que pertenecemos, independientemente de cuáles sean nuestras creencias últimas acerca del bien y del mal.

De lo que se trata es de superar el umbral de aquella ética de la coexistencia, para afirmar los valores como ideales racionales y por ende universales. En la perspectiva de Kant, hemos de convenir en que nuestro ser racional nos constituye en fines, nunca en medios,

en individuos autónomos y capaces de responsabilidad moral. En la perspectiva de las éticas dialógicas (liberales, como en Rawls, o socialistas, como en Habermas) se entiende que una norma se justifica sólo cuando se sigue del diálogo transparente entre iguales. O sea que la ética civil se constituye a partir de la autonomía solidaria entre las personas. Y que, sin perjuicio de la diversidad, a la escuela le corresponde promover modelos de excelencia basados no en la fuerza, ni en el sexo, la pertenencia a una cultura, religión o estrato social, sino en la autonomía personal, la solidaridad, la autodisciplina y el sentido de justicia (Gómez, 2003:424).

La educación en su integralidad ha de estar dirigida a la construcción de sujetos autónomos y democráticos y a promover una civilidad moderna y democrática bajo principios de la solidaridad, el respeto y reconocimiento a las diferencias y de formación de ciudadanos y ciudadanas protagonistas del desarrollo de la sociedad en condiciones de creciente igualdad de emancipación y democracia sustantiva. Esta es una condición esencial para poder avanzar en la configuración de una sociedad del conocimiento con sentido social, en la que se puedan desarrollar y aprovechar las capacidades humanas y técnicas y garantizar un clima de verdadera libertad en una perspectiva democrática.

Importancia de la educación pública

Un aspecto que merece especial atención en este análisis es el problema del aumento de la privatización de la educación que aunque ha sido más fuerte en algunos niveles que en otros, es una clara tendencia en el país debido a que se le confirió un mayor protagonismo al sector privado y al mercado, en la conducción de las políticas sociales.

Aunque la privatización de la educación y las diferencias que en ocasiones eso implica en términos de calidad y acceso a recursos, es un fenómeno que ya se observa como natural, es importante respaldar el llamado de Gimeno Sacristán (2000) sobre la defensa de la educación pública. Este autor señala que el sentido que las sociedades modernas le confirieron a la educación sigue vigente y necesita ser afianzado aún en tiempos donde se reconoce que su ca-

pacidad para cumplirlos está mediada y a veces limitada por factores externos e internos, tales como la presencia de nuevos mecanismos y espacios que le disputan a la escuela el monopolio de la socialización. Ese sentido, según el autor, está dado por el cumplimiento de las siguientes funciones: a) la fundamentación de la democracia, b) el estímulo al desarrollo de la personalidad de los sujetos, c) la difusión del conocimiento, d) la inserción de los sujetos en el mundo, y e) la custodia de los más jóvenes (Gimeno, 2000:21).

El autor destaca además el rol que tiene la educación en la contribución a la superación de las desigualdades sociales, aunque esta sea una tarea siempre conflictiva e incompleta debido a que esas desigualdades se producen por fuera de y previas a la escolarización. Pero como lo dice el autor, la escolarización no es todopoderosa para combatir desigualdades, y lo que menos debe hacer es ser causa de una mayor desigualdad, reforzando la jerarquía entre sujetos diferentes (Gimeno, 2000:61).

En esta defensa del papel de la educación en la promoción de la igualdad, la educación pública cumple un rol central. Ella, además de cumplir con las funciones ya explicitadas que le conciernen, tiene un rol protagónico al dotar de recursos y posibilidades a los más pobres y favorece la integración de estudiantes provenientes de diversos contextos culturales, sociales y económicos (Gimeno, 2000).

Las diferencias entre las escuelas públicas y las privadas, aunque a veces no se evidencian claramente, en muchos casos legitiman y perpetúan desigualdades. Por eso, según Gimeno “la escuela pública es una apuesta histórica a favor de la igualdad” (Gimeno, 2000:94), y se requiere conservar esta perspectiva cuando se plantee la necesidad de realizar el derecho a la educación para todos.

El derecho a la educación

Tanto la normatividad internacional como la nacional, establecen con claridad el derecho de todas las personas, y en particular de los niños y niñas, a contar con una educación adecuada y pertinente.

El marco jurídico internacional, está constituido fundamentalmente por los convenios firmados por el Estado colombiano en el

marco de la comunidad de naciones. Según el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

Toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Por su parte el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, firmado por el gobierno nacional y ratificado por el congreso señala en su artículo 13:

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la educación. Convienen en que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad y debe fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales. Convienen así mismo en que la educación debe capacitar a todas las personas para participar efectivamente en una sociedad libre, favorecer la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y entre todos los grupos raciales, étnicos o religiosos y promover las actividades de las Naciones Unidas en pro del mantenimiento de la paz.

Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen que con objeto de lograr el pleno ejercicio de este derecho:

- La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente;
- La enseñanza secundaria en sus diferentes formas incluso la enseñanza técnica y profesional debe ser generalizada y hacerse accesible a todos, por cuantos medios sean apropiados y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos sobre la base de la capacidad de cada uno por cuantos medios sean apropiados y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita;
- Debe fomentarse o intensificarse en la medida de lo posible, la educación fundamental para aquellas personas que no hayan recibido o terminado el ciclo completo de instrucción primaria;
- Se debe proseguir activamente el desarrollo del sistema escolar en todos los ciclos de la enseñanza, implantar un sistema adecua-

do de becas y mejorar continuamente las condiciones materiales del cuerpo docente (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966:54).

La identificación del núcleo esencial del derecho a la educación exige, a su turno, establecer el contenido de los derechos que lo conforman. Estos derechos son la disponibilidad, el acceso, la permanencia y la calidad. De igual forma, es preciso señalar la estrecha relación del derecho a la educación con algunos derechos de libertad (entre otros, la libertad de enseñanza, la autonomía universitaria, el derecho de los padres a la escogencia de la educación que recibirán sus hijos y el derecho de participación de los estudiantes en las decisiones que los afectan como miembros activos de la comunidad educativa).

La Constitución Política de 1991 (21-27) establece en el artículo 44: "Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia, la educación y la cultura". En el artículo 67 se precisa que: "la educación es un derecho de la persona (...)".

La realidad del derecho a la educación en Medellín⁶⁰

Para el análisis de los resultados del derecho a la educación formal se utilizarán algunos de los indicadores tradicionales de evaluación: acceso, equidad en el acceso, permanencia (deserción), calidad y eficiencia. Adicionalmente se hará alusión a la democracia y a la participación en las instituciones educativas para presentar algunas consideraciones iniciales sobre procesos de educación ciudadana. También se presentará el análisis sobre la estructura y la evolución del gasto público en educación en ciudad Medellín. Es importante llamar la atención sobre la tarea pendiente de avanzar en la definición y construcción de nuevos indicadores y metodologías

60. Este análisis se apoya, en gran medida, en un reciente estudio de la Universidad Eafit y el Centro de Investigaciones para el Desarrollo (Cide), complementado con información de la revista *Observar del Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia* de Comfama y con estudios e investigaciones de la Corporación Región.

basadas en información cualitativa que den cuenta de manera más comprehensiva de los procesos analizados.

Estructura y dinámica de la educación en Medellín

Según Ana Lucía Hincapié (2003) en el texto *Perfil económico y educativo de Medellín*, el sistema educativo formal en Medellín es principalmente oficial. En este sector se ubica el 56% de los establecimientos, el 77% del alumnado y el 65% de los docentes. La modalidad de contratación del servicio representaba el 11% del total del alumnado y la matrícula de adultos correspondía al 10% del total (7,2% atendida en el sector oficial y por contratación). El 92,5% del alumnado es urbano y el 7,5% rural.

Analizando el sistema educativo por niveles, la autora señala que el total de alumnos de preescolar (prejardín, jardín y transición) en el 2002 era de 45.571, participando el sector oficial con el 52% y el privado con el 48%. En la ciudad, la atención de los pequeños se distribuye de manera proporcional entre instituciones públicas (oficiales y de contratación) y privadas y en el área rural es predominantemente oficial la oferta (85% del alumnado). El nivel preescolar es el único donde la matrícula privada es tan importante como la oficial y es la más dinámica, al registrar un crecimiento anual de 6,5%. No obstante, la matrícula privada, que creció entre 1998 y el 2000 a una tasa del 9,6% (muy superior a la oficial que lo hizo en 4%), ha venido disminuyendo su alumnado en términos absolutos desde el 2000, tal vez por efectos de la crisis económica.

Los estudiantes de primaria en el 2002 eran 215.066 (sin incluir adultos), que corresponden al 49% de todos los niveles, atendidos en instituciones oficiales en promedio el 75%, pero en la zona rural esa participación se eleva al 94%. La matrícula de adultos era de 7.404, que corresponde al 3% del total. Este ciclo presenta la menor tasa de crecimiento anual en el período 1998-2000, 2,2%, porque es el ciclo que ha logrado las tasas de cobertura más altas y equitativas en la población en la edad reglamentaria. Ese esfuerzo ha sido básicamente del sector oficial, que ha aumentado, anualmente, la matrícula al 3,3%, mientras el sector privado ha descendido anualmente en 2,6% su alumnado (Hincapié, 2003).

De acuerdo a este mismo estudio, el alumnado de la básica secundaria se estimaba en 136.923 (sin incluir adultos), que corresponde al 31% del total de niveles. Se distribuye 65% oficial y contratación y 18% privado. La matrícula de adultos era de 27.096 y es predominantemente oficial. Una vez más es el sector oficial el que registra las tasas de crecimiento en la matrícula más significativas. La tasa de crecimiento para el período fue de 8,8%, lo que permitió contrarrestar la caída del sector privado (-4,2%).

La matrícula en la media era de 44.227 (sin incluir adultos), que corresponde al 10% del total de todos los niveles, 55% corresponde al sector oficial y de contratación. La matrícula de adultos era de 12.147. Este es un ciclo clave, pero en estado crítico pues presenta un déficit de cobertura considerable. El crecimiento lo soportó el sector oficial con tasas del 8%, en contraste con esto el sector privado perdió 3.537 cupos.

La relación alumno/docente para el sector oficial y no oficial por nivel educativo era de acuerdo con Edúcame: preescolar: 35,1; para primaria de 40,9; para secundaria y media de 25,3 y como promedio general 32,5. Estos resultados son muy superiores al promedio de relación alumno/docente en el departamento de Antioquia y a nivel nacional. Según los cálculos del Departamento Nacional de Planeación (DNP) los resultados en Antioquia para primaria eran de 26,8 en 1996 y de 32,3 en 1999; por su parte, el promedio nacional para los mismos años era de 25,8 y 25,7. Para secundaria los resultados eran de 19,8 en 1996 y de 21,3 en 1999 para el caso de Antioquia y de 20,2 y 19,2 para Colombia (El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco, 2001).

Indicadores de acceso: asequibilidad y accesibilidad

A partir de la implementación de la Ley General de la Educación (Ley 115 de 1994) se incorporó el grado cero al sistema educativo formal. Según la serie presentada en la tabla 2, de cada cien niños y niñas entre los 5 y los 6 años, 47 están cursando este nivel en el conjunto de las siete áreas metropolitanas en el año 2002. Si se compara este resultado con el de 1994 (50,4%) se puede notar un descenso del 3%. Para Medellín y el Valle de Aburrá esta cobertura

es del 52%, al tomar sólo a Medellín la tasa sube en cuatro puntos. En el caso del Área Metropolitana se puede observar que no hay ningún progreso desde 1994 cuando se alcanzó el mismo resultado del 2002.

Tabla 48. Tasas netas de escolarización por nivel educativo. Medellín-Valle de Aburrá y siete áreas metropolitanas⁶¹

Años	Siete áreas metropolitanas					Medellín-Valle de Aburrá				
	86	90	94	98	02	86	90	94	98	02
Preescolar			50,4	47,3	47,4			52,5	52,1	52,0
Primaria	86,9	84,7	81,5	81,5	83,0	88,4	84,4	84,3	85,3	85,8
Secundaria básica	61,9	68,7	70,6	70,5	71,5	59,2	68,1	69,9	71,0	71,6
Secundaria media	25,2	31,2	38,0	42,1	40,4	21,2	28,2	38,2	45,8	40,6
Secundaria	48,6	56,4	60,0	60,4	60,7	45,2	54,8	59,6	62,0	61,2
Total	55,1	59,1	66,7	66,3	67,7	53,8	58,3	67,9	69,5	69,5
Superior					28,3					27,1

Fuente: Eafit-Cide, 2002:46.

Es muy grave que el país y la ciudad no hayan logrado la universalidad ni siquiera a nivel de la educación primaria. Ocurre tanto en las siete áreas metropolitanas como en Medellín y el Valle de Aburrá, que más de 15 de cada cien niños en esta franja de edad no estaban yendo a la escuela. Además, al comparar la tasa neta de 1986 con la del 2002 se observa una disminución del 3%, lo que significa que las coberturas netas eran superiores al finalizar la década del ochenta.

En el rango de la secundaria básica, en las siete áreas metropolitanas y en Medellín se puede apreciar un crecimiento, sobre todo entre 1986 y 1990 (15%); ya en la década del noventa se mantiene entre el 69 y el 71 % de cubrimiento en términos de tasas netas. En ambos casos el resultado entre 1998 y el 2002 es prácticamente el mismo.

La educación media en Medellín y el Valle de Aburrá registra un incremento importante si tomamos en cuenta todo el período de análisis. Pasa de un 21,2% en 1986 a un 40,6% en el 2002, lo que

61. Tasa neta de cobertura: mide la proporción de personas que están en la edad normativa para cursar cada nivel. Se calcula como matrícula en edad para nivel/población total en el grupo de edad para ese nivel. Las edades comprendidas en cada nivel son las siguientes: entre 5 y 6 años preescolar; entre 7 y 11 años primaria; de 12 a 15 años secundaria básica; de 16 a 17 secundaria media y de 18 a 22 universidad.

significa un crecimiento del 90%. Pero si se observan los últimos cuatro años, notamos un decrecimiento del 11%. Una tasa de escolaridad neta de 40,6% para jóvenes entre los 16 y 17 años es baja. Saber que de cada 100 jóvenes en esa edad, 60 están por fuera del sistema educativo debería generar una rápida y efectiva respuesta del Estado y de la sociedad.

Para el 2002 la educación secundaria en Medellín y el Valle de Aburrá registra una tasa neta del 61,2%. Esto significa un modesto crecimiento del 35% en 16 años; además este aumento se produce entre 1986 y 1998, ya que a partir de ese año lo que se observa es un descenso.

Al acumular todos los niveles de la básica y la media, el resultado es de 69,5%, con un incremento en los 16 años considerados del 30%, que para las necesidades educativas y la crisis de la ciudad es ciertamente modesto. Nótese que el resultado entre 1998 y el 2002 es exactamente el mismo: 69,5%, esto indica que se retrocedió en este período.

La información de coberturas en la educación superior es escasa y por lo mismo no permite hacer comparaciones largas en el tiempo. El dato del estudio de Eafit para el 2002 en este nivel es de un 27,1%. Según el Observatorio para la Equidad y la Integración Social (1997) era del 26%. No hay progresos significativos en este campo. Lo que sí destaca el informe de esta revista es que:

En el Área Metropolitana es mayor el porcentaje de mujeres que asiste a las instituciones de educación superior en comparación con Bogotá y con el promedio nacional, lo cual puede representar una ganancia regional en la equidad de género en el mediano y en el largo plazo (Observatorio para la Equidad y la Integración Social, 2001:5).

Los incrementos en las tasas de cobertura logrados en la ciudad se deben en un alto grado al esfuerzo del sector oficial. Estos incrementos se dan en la secundaria básica y algo en la media. En los niveles de preescolar y educación superior es muy fuerte la presencia del sector privado y los aumentos en términos de coberturas son menores en estos rangos. La crisis económica de fines de los noventa empeora estos resultados.

Inequidades en el acceso

De acuerdo con la información presentada se puede concluir que no se está cumpliendo la meta constitucional de garantizar la educación gratuita para todos los niños y jóvenes del país, pero esta violación es mucho más grave para los niños y las niñas de los estratos bajos de la población, es decir, para los pobres de la ciudad.

Al respecto, lo que indican las tasas para las siete principales ciudades y para Medellín y el Valle de Aburrá es que, en tanto se avanza hacia niveles de educación más altos, en los que se registran coberturas más bajas, las desigualdades sociales son más elevadas y son mayores en Medellín-Valle de Aburrá que en las otras áreas metropolitanas. Las inequidades son más fuertes en los niveles de preescolar, en la educación media y en la superior.

En términos de tasas netas, las brechas presentes entre los estratos populares y los estratos medio-altos, eran del siguiente orden, según el Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín (1997).

- En preescolar, en Medellín-Valle de Aburrá la diferencia era de 18 puntos, mientras que en las siete áreas metropolitanas era de 14 puntos. En la educación media en Medellín la diferencia era de 22 puntos y en el país de 12 puntos (una gran diferencia en contra de Medellín) y en la superior Medellín registraba una enorme brecha de 42 puntos, mientras que en las siete áreas era de 40 puntos.
- En términos de tasas brutas la escolaridad ha alcanzado niveles superiores al 90% en niños entre los 7 y los 15 años de todos los estratos. Hay niveles aceptables de equidad en estos niveles hablando de estas tasas.
- En las edades entre los 5 y 6 años la brecha entre estratos bajos y medio bajos y medio altos y altos es del orden del 10% y, entre los 12 y los 15 años es del 8% en Medellín-Valle de Aburrá y del 7% en las siete principales ciudades.
- Esa brecha se amplía en los jóvenes de 16 a 17 años y es mayor en Medellín (23%) que en las siete áreas (17%).
- El Área Metropolitana de Medellín no sólo exhibe tasas de asistencia escolar menores entre los 18-22 años (33%) frente a las

siete principales ciudades (36%) sino que el acceso a la educación superior es más inequitativo al alcanzar una brecha entre estratos bajos y altos del 40% en Medellín, mientras que en el nacional es del 38% (Observatorio para la Equidad y la Integración Social, 2001:54).

**Tabla 49. Escolaridad máxima por deciles de ingreso
Medellín Área Metropolitana, 2000. (Porcentajes)**

Decil de ingreso	Ninguna	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Superior incompleta tecnología	Superior completa y más
1	13,22	25,75	16,54	27,29	13,53	2,47	1,20
2	12,89	24,58	19,27	30,49	11,02	1,28	0,47
3	12,03	22,92	15,59	29,31	16,50	2,99	0,66
4	8,95	19,40	17,52	31,67	17,39	3,52	1,56
5	8,13	19,58	17,92	29,25	19,45	4,30	1,37
6	5,05	16,48	16,03	28,51	24,31	7,59	2,03
7	4,73	11,57	13,41	29,77	26,96	8,884	4,72
8	4,14	10,69	12,06	25,79	27,53	12,39	7,39
9	3,26	10,83	10,49	20,90	24,38	16,46	13,68
10	2,70	8,13	6,51	16,60	18,72	18,25	29,09
Total	7,94	17,72	17,97	27,43	19,54	7,11	5,30

Fuente: Encuesta de hogares junio de 2000.

De acuerdo a lo presentado por el Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia (2001:15) en Medellín y el Área Metropolitana, al finalizar la década del noventa, persistían profundas inequidades en el sistema educativo. De cada 100 personas del decil uno de la población (los más pobres), trece personas no tiene ningún grado de escolaridad y sólo 1 de cada 100 pobres termina estudios universitarios⁶².

En contraste en el decil 10 (población de mayores recursos) 29 de cada 100 jóvenes han terminado sus estudios universitarios. Ciertamente, no es un porcentaje alto, pero permite constatar la desigualdad según los deciles de ingreso.

62. La realidad del mercado laboral pone de presente con suficiente crudeza que para intentar entrar en él y obtener un salario que permita satisfacer necesidades básicas hay que tener por lo menos un pregrado universitario.

Al examinar la asistencia escolar por grupos de edad, según quintiles de ingreso para los años 1997 y 2000, se pueden observar tendencias similares a las ya analizadas y también apreciar el esfuerzo que están haciendo los pobres por educarse.

Tabla 50. Asistencia escolar por grupos de edad según quintiles de ingreso. Medellín Área Metropolitana, 1997. (Porcentajes)

Quintil de ingreso	0-6 años		7-11 años		12-17 años		18-24 años		25 y más años		Total	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
1	73,11	26,89	92,66	7,34	71,34	28,66	14,83	85,17	0,49	99,51	33,70	66,30
2	85,10	14,90	97,05	2,95	78,12	21,88	15,01	84,99	0,80	99,20	31,00	69,00
3	91,85	8,15	98,79	1,21	83,06	16,94	25,12	74,88	1,66	98,34	26,60	73,40
4	95,93	4,07	98,77	1,23	87,70	12,30	36,66	63,34	3,78	96,22	25,94	74,06
5	97,71	2,29	100,0	0,00	92,25	7,75	56,49	43,51	5,34	94,66	25,12	74,88

Fuente: Cide- Eafit.

Tabla 51. Asistencia escolar por grupos de edad según quintiles de ingreso. Medellín Área Metropolitana, 2000. (Porcentajes)

Quintil de Ingreso	0-6 años		7-11 años		12-17 años		18-24 años		25 y más años		Total	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No
1	82,10	17,90	96,36	3,64	79,44	20,56	19,56	80,44	0,46	99,54	34,60	65,40
2	86,25	13,75	95,85	4,15	82,99	17,01	19,09	80,91	0,94	99,06	31,22	68,78
3	97,52	2,48	98,47	1,53	86,95	13,05	32,03	67,97	2,28	97,72	27,76	72,24
4	93,82	6,18	99,17	0,83	87,54	12,46	36,29	63,71	3,84	96,16	24,50	75,50
5	96,75	3,25	98,41	1,59	91,57	8,43	52,97	47,03	5,94	94,06	25,01	74,99

Fuente: Observatorio para la Equidad y la Integración Social, 2001.

Uno de los niveles educativos más críticos en materia de desigualdad es el preescolar. En 1997 de cada 100 niños del quintil 1 entre los 0 y los seis años de edad, 73 tenían algún grado de atención escolar, en tanto que 27 no la tenían; la situación en el quintil 5 era bien distinta, 98 sí la tenían y 2 no la recibía, esto significaba una brecha de 25 puntos entre los más pobres y los más ricos. Tres años después, la brecha se había reducido en 10 puntos, al pasar el quintil 1 a una atención del 82% y el quintil 5 permanecer en los niveles del 97%. El esfuerzo de los padres, de la sociedad y del Estado había surtido algún efecto en este caso a favor de los pobres.

El otro nivel educativo crítico es el rango entre los 18 y los 24 años, que es el de la educación superior. En 1987 de cada 100 jóvenes del quintil uno, 85 no asistían a la universidad, en tanto que en el quintil cinco sólo un 43% no lo hacía, esto significa una brecha de 42 puntos. Para el año 2000 los jóvenes pobres que asistían a la universidad aumentaban al 19% y los del quintil cinco bajaban al 53%, con lo que la brecha se reducía a 34 puntos. Aquí se dan dos fenómenos simultáneos, el esfuerzo de los hogares pobres por llevar a sus hijos a la universidad (a este nivel es poco lo que hace el Estado, a no ser subir las matrículas de las universidades públicas) y del otro lado, la menor presencia de los jóvenes de los quintiles altos en la educación superior. Parece que efectivamente, la crisis económica de 1999 y 2000 afectó también el ingreso a la educación superior privada de estos sectores de la población.

Otro dato que refleja iniquidades en el plano educativo es el que tiene que ver con el promedio de años de educación según deciles de ingreso y según sexo.

Tabla 52. Años promedio en educación aprobados por deciles de ingreso y discriminados por sexo. Medellín Área Metropolitana.

Deciles de ingreso	1997 (%)			2000 (%)		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
1	4,37	4,92	4,69	5,67	6,04	5,88
2	5,05	5,52	5,31	5,60	5,78	5,70
3	5,50	6,29	5,93	6,81	6,69	6,75
4	6,02	6,28	6,15	6,99	7,04	7,01
5	6,62	6,66	6,64	7,47	7,09	7,29
6	7,26	7,43	7,35	7,55	7,94	7,76
7	7,86	7,67	7,76	8,94	8,68	8,80
8	8,95	8,55	8,74	9,37	8,90	9,013
9	9,93	10,08	10,02	9,50	10,39	10,00
10	11,54	10,81	11,12	12,56	10,82	11,60
Total	7,14	7,33	7,24	7,80	7,74	7,77

Fuente: Observatorio para la Equidad y la Integración Social, 2001.

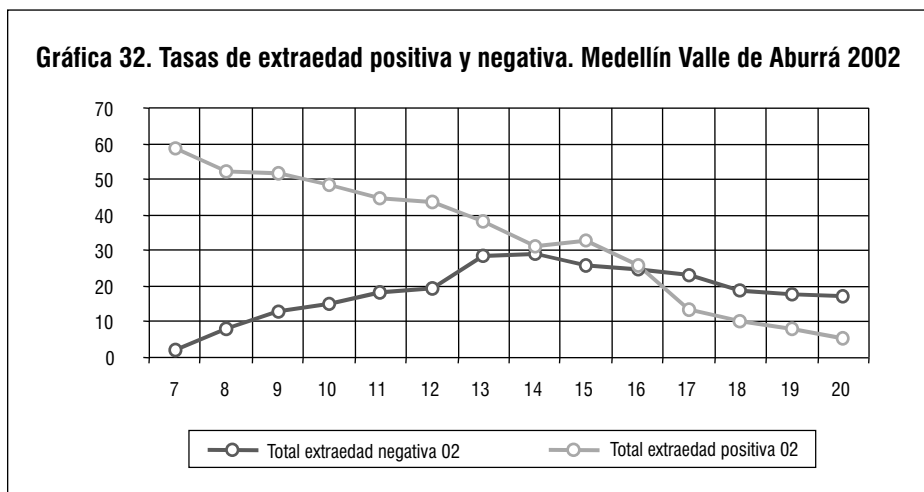
Para los dos años analizados en la tabla anterior, las mujeres tenían una pequeña diferencia a favor. En ambos casos, el promedio es casi un año inferior al nacional. Por su parte, en el decil 10 la desigualdad es mayor entre hombres y mujeres, algo que también

se da a nivel nacional. Al comparar los dos extremos se observa que hay siete años de diferencia entre el decil 1 y el decil 10. Algo similar se observa en el caso del decil 2 y en parte en el 3. Es claro que el promedio de educación de los pobres es de cinco años y está más de tres años por debajo del promedio general que es de 7,2 años.

Llama la atención de estas cifras es que el promedio general de años de estudio en los tres años analizados se mantiene prácticamente igual; de un promedio de 7,24 en 1997 se pasa a uno de 7,77 en el año 2000, este es ciertamente un promedio muy bajo, comparado con algunos países de América Latina, de Asia y Europa, y lo más grave es que en tres años no se logra incrementar el promedio ni en un año. A ese paso, requeriríamos varias décadas para lograr los doce o trece años de promedio educativo de algunos de esos países.

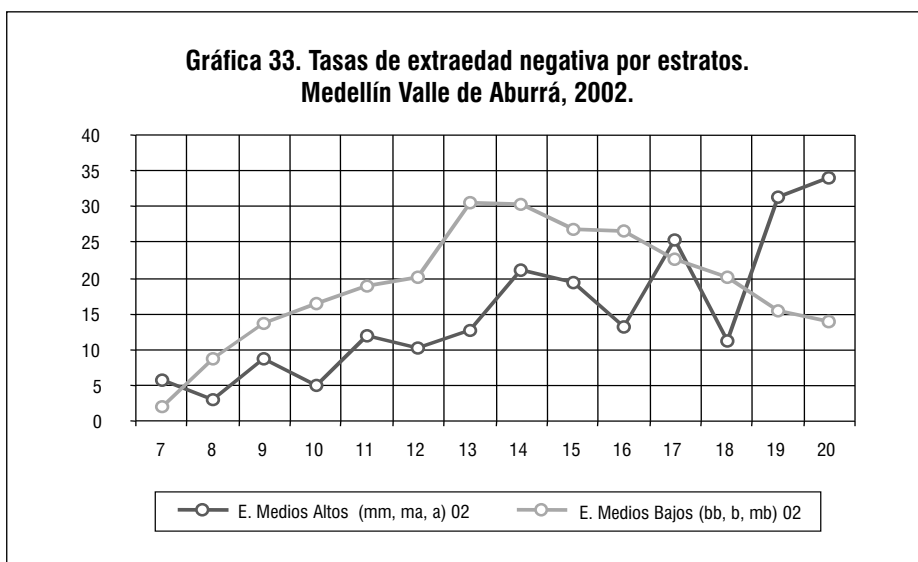
Tasas de extraedad

No obstante las altas tasas de asistencia alcanzadas en niños y jóvenes hasta los 15 años, cercanas al 90% en los estratos populares, el sistema educativo enfrenta un desfase con respecto a la edad esperada que deben tener los estudiantes respecto al curso en que están matriculados. Este indicador se denomina extraedad y puede ser positivo o negativo de acuerdo a si los estudiantes tienen edades superiores o inferiores a las esperadas.



Fuente: Dane. Encuesta de hogares. 2002.

Según datos de la Encuesta de Hogares 2002 para Medellín-Valle de Aburrá entre los 6 y 7 años se registra una extraedad positiva superior al 55%, ya que las familias, incluidas las de los estratos populares, están ingresando a los pequeños a las aulas más temprano. Desde los 8 y hasta los 14 se acumula un retraso del 29% en promedio (30% estratos populares y 21% estratos medio-alto) por factores como la repetición de cursos (en los primeros años de la primaria y grados 6º, 7º y 9º) y la deserción intranual (más alta en la básica secundaria).



Fuente: Dane, Encuesta de hogares.

Entre los 16 y 17 años la tasa de extraedad para los estratos pobres es, en promedio, del 25%, y para los estratos medio-alto del 20%. Aquí el problema principal es la inasistencia escolar en los jóvenes de estratos populares; parece que los estudiantes de estos estratos primero dejan de asistir, se atrasan y después muchos desertan del sistema educativo o terminan con un retraso considerable.

En la edad de cursar estudios superiores (18 a 22 años) la población de los estratos populares en extraedad es del 17% en promedio, pero sus tasas de asistencia escolar son muy bajas, pues sólo un tercio de ellos pueden continuar los estudios en carreras técnicas, tecnológicas y profesionales.

Población desescolarizada en Medellín-Valle de Aburrá

Según la Encuesta de Hogares, para el año 2002 unos 79.000 niños y jóvenes entre los 5 y 17 años estaban desescolarizados en Medellín y el Valle de Aburrá. De ese total, 76.000 pertenecían a los estratos bajos y medios, esto significa que de cada 100 desescolarizados en ese rango de edad, 96 pertenecen a los estratos bajos y medios.

El mayor impacto de la desescolarización se concentra en la población entre los 18-22 años de los estratos populares, que debería estar inscrita en la educación superior. De 113.723 jóvenes desescolarizados, 100.277 están ubicados en los estratos bajos de la ciudad, esto es, el 88%.

**Tabla 53. Población desescolarizada por rangos de edad.
Área Metropolitana de Medellín y Medellín, 1998-2002. (Porcentajes)**

Edad	Amm			Porcentaje vs total (5-17)			Medellin			Porcentaje vs. Total (5-17)		
	Total	E. Bajos.	E. Altos	Total	E. Bajos	E. Altos	Total	E. Bajos	E. Altos	Total	E. Bajos	E. Altos
1998												
5-6	17.580	16.406	1.174	22,3	22,8	17,1	13.277	12.366	911	22,8	23,2	19,0
7-11	7.662	7.335	328	9,7	10,2	4,8	5.911	5.749	162	10,2	10,8	3,4
12-15	20.802	19.221	1.581	26,4	26,7	23,1	15.092	14.401	691	26,0	27,0	14,4
16-17	32.760	28.995	3.765	41,6	40,3	55,0	23.861	20.820	3.041	41,0	39,0	63,3
5-7	78.804	71.956	6.848	100,0	100,0	100,0	58.141	53.335	4.805	100,0	100,0	100,0
18-22	156.881	136.022	20.859				106.579	91.266	15.313			
2000												
5-6	15.168	14.719	449	20,7	21,1	13,0	11.239	10.791	449	21,5	21,9	15,3
7-11	8.352	7.737	615	11,4	11,1	17,8	7.018	6.501	518	13,4	13,2	17,6
12-15	18.972	18.511	461	25,9	26,5	13,4	13.002	12.541	461	24,9	25,4	15,7
16-17	30.760	28.833	1.927	42,0	41,3	55,8	21.024	19.513	1.512	40,2	39,5	51,4
5-17	73.251	69.800	3.451	100,0	100,0	100,0	52.283	49.345	2.938	100,0	100,0	100,0
18-22	177.405	162.624	14.781				113.723	100.277	13.446			
2002												
5-6	12.812	12.561	251	16,2	16,5	8,2	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
7-11	10.017	9.850	167	12,7	13,0	5,4	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
12-15	20.904	20.206	698	26,4	26,6	22,8	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
16-17	35.334	33.385	1.949	44,7	43,9	63,6	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
5-17	79.067	76.002	3.065	100,0	100,0	100,0	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd
18-22	182.801	167.960	14.841				Nd	Nd	Nd	Nd	Nd	Nd

Se produjo un cambio en la distribución de la población por fuera de las aulas de los estratos populares en los siguientes grupos etáreos: Disminuyó la población desescolarizada entre los 5-6 años, aumentó en los niños entre los 7-11 años y en el grupo de 16 y 17 años. La demografía puede incidir en esos cambios, pues los pequeños (5-6) están creciendo ya a tasas negativas (-0,2%) y aún la población juvenil (16-17) registra tasas positivas (1,2%), pero en este último grupo, y tal vez en los niños entre 7-11 años, la incidencia de la crisis económica pudo repercutir en el aumento de la población desescolarizada.

Adaptabilidad: deserción, aprobación, repitencia

Deserción intranual

La tasa de deserción intranual es el porcentaje de niños matriculados a comienzos del año que desertan durante el año lectivo. Este es un indicador muy sensible para reflejar el impacto de variables sociolaborales tales como movilidad geográfica de los hogares, desempleo e ingresos. En Medellín esta tasa siempre ha sido más alta en el sector oficial (6,83% en el año 2001) que en el privado (4,22%) y superiores a Bogotá tanto en el sector oficial (6,3% frente a 4,6%), como en el sector no oficial con 4,23% y 3,4% respectivamente.

El aumento de la deserción en la básica secundaria (1,2%) y en la educación media (1%) en las instituciones oficiales de Medellín entre 1998 y 2000, seguramente obedeció a factores relacionados con la crisis económica de muchos hogares que presionaron la salida de los jóvenes a buscar ingresos. En el sector privado la deserción intranual fue más sensible en la primaria al incrementar esas tasas en 0,80% en el período, tal vez por la necesidad de trasladar a los pequeños de los colegios privados a los oficiales (Hincapié, 2002).

Aprobación

Esta tasa, calculada como el porcentaje de alumnos matriculados al comienzo del año que son promovidos, recoge no sólo el impacto de factores académicos sino también la supervivencia interanual registrada durante el año lectivo. Estas tasas indican que: El sector privado oficial es más eficiente, al registrar tasas de pro-

Tabla 54. Tasas de deserción Municipio de Medellín, 1998-2001.

		OFICIAL				PRIVADO				TOTAL			
		1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Total		6,2	6,4	6,3	6,8	4,1	4,3	4,2	4,2	5,4	5,8	5,8	6,2
Preescolar	Total	6,1	6,0	5,9	5,9	4,8	4,1	4,9	4,1	5,3	4,9	5,3	5,3
Primaria	Total	6,6	6,6	6,8	6,9	3,4	3,8	4,1	4,2	6,0	6,1	6,3	6,3
Basica secundaria	Total	6,5	7,1	6,3	7,7	4,1	5,0	4,4	4,7	5,3	6,5	5,8	6,9
Media	Total	3,4	3,6	3,9	4,4	4,2	4,0	3,0	3,2	3,7	3,7	3,6	4,0
Total	Urbana	6,2	6,4	6,3	6,9	4,1	4,3	4,2	9,0	5,4	5,8	5,7	6,9
Preescolar	Urbana	6,1	5,9	5,8	5,7	4,8	4,1	4,9	9,3	5,3	4,9	5,3	5,8
Primaria	Urbana	6,7	6,6	6,8	6,9	3,4	3,8	4,1	6,8	6,0	6,1	6,3	6,9
Basica secundaria	Urbana	6,3	7,0	6,2	7,7	4,2	5,0	4,4	11,7	5,1	6,4	5,7	7,7
Media	Urbana	3,4	3,5	3,9	4,5	4,2	4,0	3,0	8,0	3,8	3,7	3,6	4,5
Total	Rural	6,6	6,6	6,7	6,4	2,8	4,2	8,9	4,1	6,4	6,6	6,7	4,5
Preescolar	Rural	6,0	6,5	6,7	7,0	0,0	5,1	33,3	4,0	6,0	6,4	6,9	4,6
Primaria	Rural	5,9	6,1	6,6	6,0	1,7	4,7	12,5	4,1	5,9	6,1	6,7	4,5
Basica secundaria	Rural	9,4	8,8	7,4	7,6	3,1	2,3	2,6	4,5	8,0	8,7	7,3	5,0
Media	Rural	3,4	4,0	3,8	3,7	0,0	0,0	0,0	3,1	3,3	3,9	3,7	3,2

Fuente: Cide- Eafit 2002.

moción superiores al 90% en todos los niveles y años de estudio, exhibiendo un comportamiento similar a las de Bogotá.

La básica secundaria oficial es la que registra peores resultados en la promoción de estudiantes al nivel siguiente —la tasa descendió en cerca de 6 puntos en el período de estudio— y, a su vez, exhibe las tasas de deserción más elevadas, confirmando que el índice de aprobación se afecta también por causas extraacadémicas.

La educación media oficial, que registraba tasas de promoción superiores al 90% hasta el año 99, muestra un descenso entre 1998 y el 2001 de 3,9 puntos porcentuales, afectada también por problemas de deserción, como resultado seguramente del deterioro de los ingresos de los hogares.

Repitencia

La diferencia en las tasas de repitencia entre el sector oficial y el privado son contundentes. En el 2002 son superiores en el oficial en los primeros años de la primaria y prácticamente en todos los grados de la básica secundaria.

Tabla 55. Tasas de aprobación. Municipio de Medellín, 1998-2001

		OFICIAL				PRIVADO				TOTAL			
		1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
Total	Total	86,4	86,0	85,2	83,0	92,0	91,6	92,1	92,0	88,5	87,6	87,0	85,3
Preescolar	Total	93,9	94,0	93,3	92,7	95,2	95,9	94,6	95,3	94,7	95,1	94,0	93,6
Primaria	Total	87,2	87,1	86,5	85,9	93,8	93,5	93,3	92,9	88,5	88,3	87,7	87,5
Basica secundaria	Total	81,4	80,4	79,4	75,6	90,4	87,8	88,6	89,8	86,1	82,7	81,9	79,3
Media	Total	91,2	92,2	89,8	87,3	91,4	90,8	93,0	92,4	91,2	91,6	90,9	89,0
Total	Urbana	86,5	86,1	85,3	83,0	92,0	91,6	92,1	88,2	88,6	87,8	87,2	83,0
Preescolar	Urbana	93,9	94,1	93,6	93,0	95,2	95,9	94,6	81,5	94,7	95,1	94,2	92,8
Primaria	Urbana	87,3	87,1	86,6	85,9	93,8	93,5	93,3	92,0	88,6	88,4	87,9	86,0
Basica secundaria	Urbana	81,7	80,6	79,5	75,6	90,4	87,8	88,6	85,3	86,3	82,9	82,2	75,7
Media	Urbana	91,3	92,4	89,9	87,2	91,4	90,8	93,0	89,4	91,3	91,7	91,0	87,2
Total	Urbana	85,0	85,5	83,7	83,4	90,7	93,9	85,9	92,1	85,4	85,7	83,7	90,4
Preescolar	Rural	94,0	93,5	91,2	90,2	100,0	94,9	66,7	95,7	94,0	93,6	91,0	94,7
Primaria	Rural	86,6	87,0	84,6	85,7	92,4	92,9	79,7	92,9	86,7	87,2	84,6	91,2
Basica secundaria	Rural	76,8	77,6	77,4	75,3	90,1	94,3	92,3	89,9	79,6	77,8	77,6	87,5
Media	Rural	89,2	89,8	87,9	88,9	100,0	100,0	100,0	92,5	89,6	90,0	88,3	92,1

Fuente: Cide-Eafit, 2002.

Al comparar la evolución de esas tasas entre 1998-2002 se observa una tendencia al aumento cercana al 2% en el sector oficial en primaria y básica secundaria que, aunque no es elevada, muestra que no se están realizando los esfuerzos necesarios para solucionar este problema.

Las altas tasas de repitencia en el sector oficial generan pérdidas de recursos (gasto doble en el estudiante repitente) y reducen la posibilidad de acceso de nuevos estudiantes. En el estudiante generan un sentimiento de frustración y los que reprueban en más de una oportunidad tienen alta probabilidad de convertirse en alumnos en situación de extraedad, siendo este un factor que incide en la deserción.

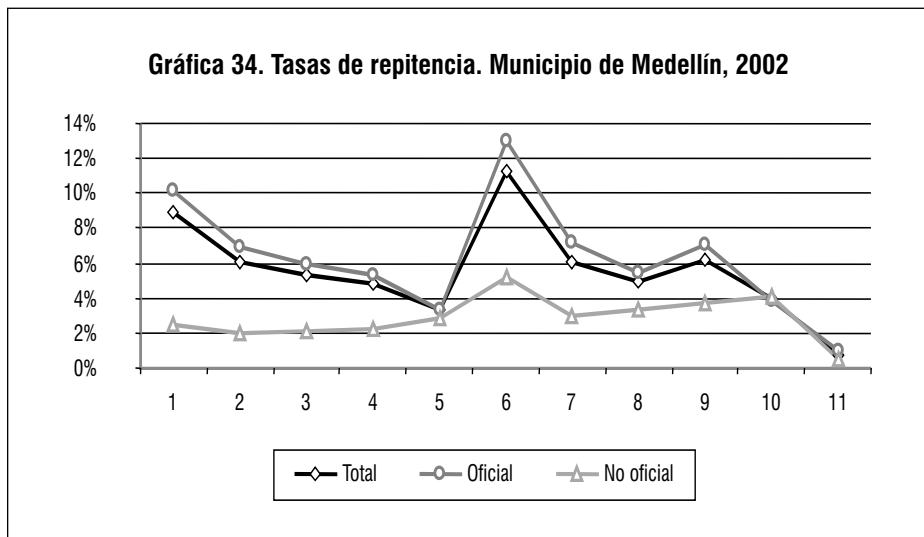
Los procedimientos de evaluación y promoción imperantes en las instituciones educativas, sin reglas claras, los informes de resultados académicos poco oportunos a estudiantes y a padres de familia y las deficiencias en los sistemas de recuperación de logros inciden en las tasas de reprobación y repitencia que, en últimas, inducen a la deserción.

Tabla 56. Tasas de repitencia. Municipio de Medellín 1998-2002

	1998			2002			Incremento		
	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado	Total	Oficial	Privado
Grado 1	7,3	8,6	1,6	8,9	10,2	2,5	1,6	1,6	0,8
Grado 2	4,2	4,9	1,3	6,1	7,0	2,0	1,9	2,1	0,7
Grado 3	3,5	4,0	1,4	5,3	6,0	2,1	1,8	2,0	0,7
Grado 4	2,7	3,1	1,3	4,8	5,3	2,3	2,0	2,2	1,0
Grado 5	1,9	1,9	2,0	3,3	3,4	2,8	1,4	1,5	0,8
Grado 6	7,1	8,7	3,1	11,3	13,0	5,2	4,2	4,2	2,1
Grado 7	3,4	4,2	1,7	6,1	7,1	2,9	2,7	2,9	1,3
Grado 8	3,5	4,7	1,5	4,9	5,5	3,3	1,4	0,8	1,8
Grado 9	4,5	5,9	2,3	6,1	7,0	3,7	1,7	1,2	1,5
Grado 10	2,2	2,9	1,1	3,9	3,9	4,0	1,8	1,0	3,0
Grado 11	1,0	1,5	0,3	0,8	1,0	0,4	-0,2	-0,5	0,2
Total	3,6	4,6	1,3	5,6	6,8	2,3	2,1	2,2	1,0

Preescolar	0,3	0,5	0,1	0,7	3,3	0,2	0,4	2,7	0,1
Primaria	4,0	4,7	1,5	5,8	6,5	2,3	1,7	1,9	0,8
Básica y media	3,9	5,1	1,7	6,2	7,3	3,4	2,4	2,1	1,7
Total	3,6	4,6	1,3	5,6	6,8	2,3	2,1	2,2	1,0

Fuente: Cide- Eafit, 2002.



Fuente: Cide- Eafit, 2002.

Recursos humanos: relación alumnos por docente

Las cifras de la Secretaría de Educación de Medellín indican que para el municipio, incluyendo los sectores oficial y privado, la relación alumnos por docente presenta una tendencia al aumento y se elevó de 26 en 1998 a 28 en el 2002 (Hincapié, 2002). En el sector oficial, la relación media alumnos por docente que era de 31 en 1998 pasó a 33 en el 2002, gracias a la racionalización del servicio educativo. Estos índices estarían indicando que el municipio habría ya alcanzado y superado el parámetro del Ministerio de Educación Nacional –MEN– exigidos como mínimos a lograr en promedio 31.

En el sector privado, la relación alumno/docente es inferior a la oficial y descendió de 20 en el año 1998 a 19 en el 2002, seguramente a consecuencia del descenso en la matrícula.

Tabla 57. Relación alumnos/docente por sectores/zonas y niveles, Medellín 1998-2000

	Sector oficial				Sector privado				Total Sectores oficial y privado			
	Pre-escolar	Primaria	Básica y media	Total	Preescolar	Primaria	Básica y media	Total	Pre-escolar	Primaria	Básica y media	Total
Rural												
1998	25	38	21	30	25	27	20	23	25	38	21	29
1999	28	37	25	31	8	17	11	13	27	37	25	31
2000	32	39	27	33	21	15	11	15	31	37	27	32
2001	33	39	26	33	19	13	13	14	32	38	26	32
2002	31	39	27	33	11	12	10	11	23	32	21	27
Urbana												
1998	23	40	24	31	16	24	19	20	18	35	22	26
1999	25	40	24	31	17	24	17	19	19	35	21	26
2000	33	41	26	33	16	24	18	19	21	36	23	27
2001	34	39	26	33	17	23	20	20	21	35	24	28
2002	31	41	26	33	16	24	18	19	21	36	24	28
Total												
1998	23	40	24	31	16	24	19	20	19	35	22	26
1999	25	40	24	31	17	24	17	19	19	35	21	26
2000	33	40	26	33	16	24	18	19	21	36	23	28
2001	34	39	26	33	17	23	20	20	22	35	24	28
2002	31	41	26	33	16	23	18	19	21	36	23	28

Indicadores de calidad: aceptabilidad

*Pruebas Saber*⁶³

En Medellín en octubre del 2002 se realizaron pruebas censales de lenguaje y matemáticas en los grados 3º, 5º, 7º y 9º en instituciones oficiales y privadas, que arrojan resultados por nivel de logro, escala de puntaje y por tópico evaluado. Esos resultados se muestran con diversos niveles de desagregación, así: Total municipal, urbano, rural, instituciones educativas oficiales, no oficiales y jornadas, que facilitan la comprensión de lo que sucede en el proceso educativo.

El Icfes define el logro cognitivo como el avance que el alumno alcanza en determinada área del conocimiento, medido por las pruebas a través de niveles de logro. Para el caso de las aplicadas se han definido los niveles B, C y D para los grados 3º y 5º y C, D, E y F para 7º y 9º, en estos últimos grados se amplía el rango en función de la mayor dificultad. Los distintos niveles se caracterizan y se diferencian entre sí, a partir de la complejidad de las acciones que realizan los estudiantes cuando responden las preguntas que conforman cada nivel. Dichos niveles son jerárquicos, van creciendo en su grado de complejidad; así, el nivel B es de menor complejidad que los subsiguientes. Además, son inclusivos porque si un estudiante alcanza un nivel particular es porque ha superado los niveles anteriores.

De acuerdo con el Icfes, lo deseable es que el 100% de la población estudiantil alcance cada uno de los niveles, pues las exigencias que hace la prueba, en cada uno de los niveles por grado, corresponden a lo básico exigido desde los lineamientos curriculares y los indicadores de logro, propuestos por el Ministerio de Educación Nacional. Pero, siendo realistas y teniendo en cuenta la dificultad de las pruebas, se han establecido unos mínimos esperados para cada grado y para cada nivel.

En cuanto a los logros en el campo del lenguaje, la principal conclusión que puede derivarse de los resultados de Medellín es que por

63. La presentación de los resultados de las pruebas Saber 2002 es una síntesis de la publicación del Icfes Subdirección de Aseguramiento de la Calidad. Programa de Evaluación de la Educación Básica. Convenio N° 2002-CI-15-036 celebrado entre el Instituto para el Fomento de la Educación Superior -Icfes-, la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello -Secab- y el Departamento de Antioquia, Secretaría de Educación para la Cultura.

Tabla 58. Porcentajes esperados de estudiantes en cada nivel de logro según grado

Grado	Nivel B	Nivel C	Nivel D	Nivel E	Nivel F
3°	75	55	35	-	-
5°	95	75	55	-	-
7°	-	75	55	35	15
9°	-	95	75	55	35

Fuente: Icfes.

regla general los estudiantes de colegios privados obtienen mejores logros que los oficiales, pero esa ventaja no alcanza, en general, para aproximarse a los puntajes mínimos en los niveles y grados.

En cuanto a matemáticas los logros alcanzados por el promedio de estudiantes de Medellín son muy deficientes y requieren de estrategias de mejoramiento en todas las instituciones. Prácticamente sólo están habilitados para resolver problemas simples, cuya información se encuentre de manera explícita y que requieren de operaciones en una sola área del conocimiento.

Tabla 59. Resultados por niveles de Pruebas Saber, Medellín 2002. (Porcentajes)

Lenguaje	Grado 3			Grado 5			Grado 7			Grado 9				
	B	C	D	B	C	D	C	D	E	F	C	D	E	F
Total	80,7	56,4	20,7	95,8	85,2	53,7	95,5	81,9	44,7	3,6	94,4	74,4	41,2	5,9
Rural	81,0	55,0	17,6	95,9	85,0	51,5	96,1	80,7	41,1	3,1	93,9	70,8	37,6	4,1
Urbana	80,8	56,7	21,1	95,9	85,4	54,0	95,6	82,2	45,3	3,7	94,5	74,7	41,3	5,8
Oficial	78,2	52,4	18,8	95,3	83,4	49,8	94,9	79,4	39,3	2,7	93,5	71,5	36,2	3,8
No Oficial	89,7	71,0	28,0	98,1	91,8	67,8	97,2	88,4	58,4	6,0	96,5	80,5	51,2	9,7
Matemáticas	B	C	D	B	C	D	C	D	E	F	C	D	E	F
Total	65,7	19,3	5,5	85,4	44,8	13,4	69,8	29,2	7,2	1,7	76,7	36,4	12,0	2,2
Rural	63,7	18,0	6,5	85,9	42,4	11,5	68,8	27,6	7,8	1,8	74,4	32,0	9,1	1,3
Urbana	65,9	19,3	5,3	85,4	45,0	13,5	70,1	29,5	7,3	1,7	76,9	36,7	12,3	2,3
Oficial	62,4	17,1	5,3	83,6	39,9	10,0	65,6	22,9	3,8	0,5	73,0	29,7	7,6	0,9
No Oficial	77,6	26,4	5,7	91,8	61,5	24,8	80,2	44,7	15,6	4,5	84,6	50,1	21,3	5,0

Fuente: Icfes.

Pruebas Icfes

A partir del 2000 el país modificó la metodología de las Pruebas de Estado Icfes, centrando la medición en el nivel de logro cognitivo que alcanzan los estudiantes al finalizar el ciclo académico de la secundaria en las diferentes áreas del conocimiento (biología, matemáticas, filosofía, física, historia, química, lenguaje y geografía). La

clasificación de las instituciones oficiales y privadas en siete categorías, según los resultados obtenidos entre el 2000 y 2002 arroja lo siguiente:

Tabla 60. Clasificación de las instituciones de Medellín, según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas Icfes, 2000-2002

Año		Número de establecimientos							Distribución porcentual por categoría (%)							
		Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior	Muy inferior	Total	Muy superior	Superior	Alto	Medio	Bajo	Inferior	Muy inferior
2000	No Oficial	7	24	32	43	49	2		157	4,5	15,3	20,4	27,4	31,2	1,3	0,0
	Oficial			9	57	68	2		136	0,0	0,0	6,6	41,9	50,0	1,5	0,0
	Total	7	24	41	100	117	4		293	2,4	8,2	14,0	34,1	39,9	1,4	0,0
2001	No Oficial	7	26	26	37	44	11		151	4,6	17,2	17,2	24,5	29,1	7,3	0,0
	Oficial		1	7	33	85	9		135	0,0	0,7	5,2	24,4	63,0	6,7	0,0
	Total	7	27	33	70	129	20		286	2,4	9,4	11,5	24,5	45,1	7,0	0,0
2002	No Oficial	9	30	32	29	45	12	1	158	5,7	19,0	20,3	18,4	28,5	7,6	0,6
	Oficial		1	14	50	73	7		145	0,0	0,7	9,7	34,5	50,3	4,8	0,0
	Total	9	31	46	79	118	19	1	303	3,0	10,2	15,2	26,1	38,9	6,3	0,3

Fuente: <http://www.icfes.gov.co> 2002

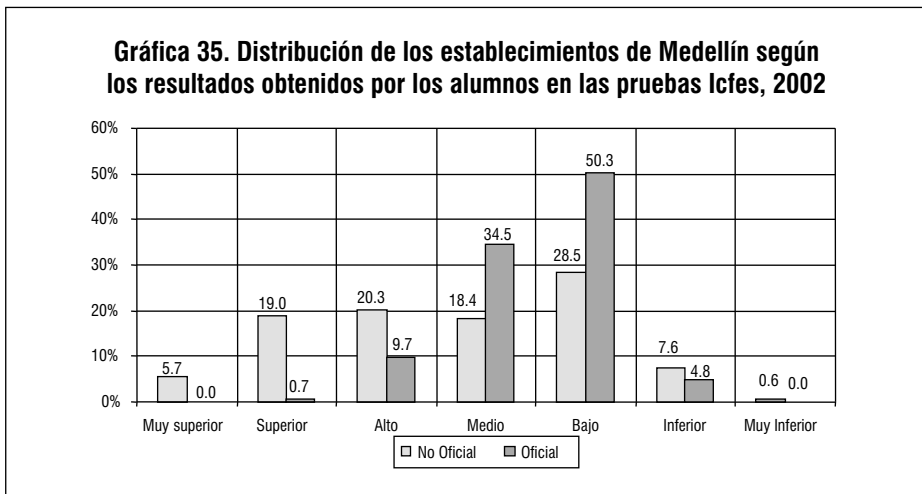
Más del 40% de las instituciones educativas de Medellín clasificaron en la categoría baja e inferior en los tres años y más del 50% corresponden a establecimientos oficiales. Sin embargo, ese atributo no es exclusivo de la educación pública, toda vez que una tercera parte de las instituciones privadas registran bajo desempeño académico.

En el 2002 se registró un menor número de instituciones oficiales (14 menos) que obtienen bajo o muy bajo desempeño académico frente al 2001, mientras que las del sector privado no variaron.

Casi el 40% de las instituciones privadas clasificaron en las primeras categorías (muy superior, superior y alto) en los tres años (45% en el 2002), mientras que una mínima proporción de instituciones oficiales se ubicaron en esos rangos. De lo que se infiere que la probabilidad de acceder a una educación con estándares de excelencia es menor en los establecimientos oficiales.

En el 2002 aumentó el número de instituciones tanto privadas como oficiales catalogadas en el grupo de buenos logros cognitivos. En las instituciones privadas el incremento fue del 15% y en las oficiales del 73%, aunque su participación sólo llega al 10%.

Los mejores puntajes obtenidos en el examen de Estado Icfes por los bachilleres de Medellín en el 2002 —tanto por instituciones oficiales como privadas con respecto a los alcanzados en el 2001— significan un ligero progreso en el rendimiento académico. Sin embargo, los resultados indican que la educación en la ciudad es deficiente e inequitativa, pues en general los estudiantes de instituciones oficiales no están aprendiendo lo que deberían aprender para continuar estudios de educación superior y acceder a las universidades públicas o para desempeñarse en el mundo laboral y social.



Fuente: Icfes. www.icfes.gov.co.

Pruebas Saber y competencias ciudadanas

En el año 2003 el Ministerio de Educación realizó un ejercicio que buscaba determinar el estado de las competencias ciudadanas de los estudiantes de las distintas instituciones educativas tanto a nivel nacional como departamental y municipal. Es un trabajo importante en la medida que puede permitir evaluar la formación y la actitud de los estudiantes no sólo en los asuntos estrictamente académicos (Pruebas Saber), sino explorar también asuntos referidos a actitudes, ambientes democráticos, participación ciudadana, convivencia pacífica, manejo de emociones, empatías y acciones. Hay que considerar otros elementos centrales en la formación y en

las actitudes de los estudiantes frente a sus compañeros, a los establecimientos educativos y a la sociedad en general.

Las respuestas fueron convertidas a unas escalas de 0 a 10, donde el puntaje cercano a 10 muestra una mejor competencia. También se estableció el puntaje para cada estudiante en cada tipo de competencia ciudadana evaluada y se sacó el promedio de los puntajes de todos los estudiantes en cada institución educativa según el grado y el tipo de competencia.

En el caso de Medellín, así como en Antioquia y en Colombia en general, el resultado en términos de conocimientos sobre competencias ciudadanas es bajo, en tanto todos se mueven entre 5,1 y 5,2. El grupo de preguntas sobre actitudes, competencias cognitivas y acciones, está alrededor de los seis puntos en los tres ámbitos territoriales, este es un puntaje un poco mejor, pero lejos todavía de una meta aceptable. Finalmente, el aspecto ambientes democráticos registra un puntaje bajo, 5,4 y 5,5 para Medellín, Antioquia y Colombia. Este resultado es ciertamente bajo en un tópico que es estratégico para la ciudad dada la necesidad de construir ciudadanos y ciudadanas comprometidos con la profundización de la democracia.

La convivencia y la democracia en el sistema educativo

La Constitución de 1991 impulsó un cambio significativo en materia educativa. Ella instauró no sólo las bases para una nueva orientación en materia de fines de la educación, sino que dotó al sector de regulaciones más claras en materia de disponibilidad de recursos.

En su trabajo sobre el impacto de la reforma educativa en Medellín, Saldarriaga y Toro (2002) sustentan que durante la década de los 90 se sancionaron diferentes leyes que de conjunto crearon una nueva estructura política y jurídica para la educación. Según estos autores, en esta nueva estructura normativa se pueden diferenciar claramente dos períodos: la reforma y la contrarreforma.

La reforma corresponde al período 1994-1998, representada básicamente en la Ley General de Educación, con la que se dotó al sistema educativo de un nuevo discurso: el de la autonomía, la democracia escolar y la construcción de comunidad educativa (Saldarriaga y Toro, 2002). Se trataba de construir un sistema escolar en

el que sus diferentes actores tuvieran participación directa como camino para cimentar la democracia y la convivencia en otras esferas sociales. Así se rompía con la inercia de un sistema burocrático y centralista en el que la comunidad educativa era simplemente receptora de decisiones tomadas en el nivel central de la administración nacional.

La contrarreforma la constituyen las políticas implementadas en el período 1998-2002, como aplicación de las medidas neoliberales y sus consecuencias en términos de la crisis económica en las finanzas públicas. Esta contrarreforma se caracteriza por desmontar los avances en relación con la democracia y autonomía curricular y por disminuir los recursos disponibles para la educación.

En su estudio sobre el impacto de algunos de los principales componentes transformadores de la reforma, la democracia escolar y la promoción de la convivencia, estos investigadores encontraron que, en términos generales, no se dio el tiempo suficiente para asumir los cambios que la reforma ameritaba, dado el largo período de tiempo en que las instituciones y sus actores operaron bajo los paradigmas anteriores.

Con un pasado en el que las instituciones escolares y muchos maestros se acostumbraron a ejecutar planes diseñados por otros o a repetir durante años los propios, era predecible que el desarrollo autónomo de los procesos pedagógicos y organizativos de las escuelas no cubriera rápidamente y al mismo tiempo la voluntad de todos los involucrados, y además, que la escuela, por más homogeneizada que parece, en realidad alberga destiempos, desfases y brechas, porque en ella convergen actores y fuerzas que manifiestan explícita o implícitamente intereses diversos (Saldarriaga y Toro, 2002:144).

Los autores también reportan que muchos estudiantes y profesores tienen un sentimiento de frustración frente a las expectativas generadas por los canales y procedimientos de participación creados con la reforma, como el personero estudiantil, los consejos académicos, los consejos directivos, la junta municipal de educación y los foros educativos.

El malestar radica en que muchas veces se retoman los aspectos formales pero no la esencia de estos espacios. Se crea el Proyecto

Educativo Institucional —PEI—, se establece el manual de convivencia, pero sin la necesaria participación y debate de los estamentos escolares, olvidando que el objetivo es el aprendizaje y la construcción cotidiana mediante el proceso y no la promulgación de la reglamentación (Saldarriaga y Toro, 2002).

Pero los resultados no fueron iguales en todas las instituciones. En muchas de ellas, que ya tenían experiencias de participación en la vida escolar, la reforma potenció y catalizó procesos democratizadores y constructores de comunidad educativa.

Los efectos de la reforma no han sido los esperados, el estudio constató un hallazgo central: Los profesores y estudiantes, a pesar de sus críticas a lo ocurrido hasta ahora, valoran como positivos los cambios suscitados por la reforma en materia de convivencia escolar. Esto indica que, pese a que los frutos no son del todo los esperados, por diferentes canales empezó a circular un nuevo discurso que tal vez aún no tenga la suficiente madurez y apropiación pero que ya desató una nueva forma de entender la educación y sus fines.

Los autores finalmente recomiendan que lo más conveniente es retomar y profundizar los avances pedagógicos y de democratización de la escuela, pero no dentro de la fragmentación e improvisación existente; por tanto, es necesario desarrollar un sistema de planeación, monitoreo y evaluación en todos los niveles, no para homogeneizar o estandarizar los procesos educativos sino para retroalimentarlos y fortalecerlos, respetando las particularidades, intereses y perspectivas diversas, amarradas a un proyecto educativo colombiano.

La educación superior

Aunque los datos sobre cobertura y población que accede a la educación superior, discriminando por deciles de ingreso, ya fueron presentados en las tablas 2 a 7 de este capítulo, queremos hacer algunos comentarios sobre este nivel educativo, por considerarlo estratégico para el desarrollo de la ciudad y porque constantemente sus problemas son objeto de análisis y recomendaciones de política por parte de diferentes estamentos de la sociedad.

Como lo señala el estudio de la situación de la educación en Colombia: “En todo el mundo ha habido un dramático crecimiento

de la demanda por educación, especialmente por educación universitaria. En Colombia, en los últimos treinta años, la matrícula total se multiplicó por once: de 74.000 estudiantes en 1969 pasó a 832 mil en 1999, y la privada por dieciséis” (El Tiempo Educación Compromiso de Todos, 2001:67).

Pero es evidente que también se han multiplicado los problemas y los debates no sólo sobre la cobertura y la calidad, sino también sobre su pertinencia, sus propósitos, su papel y sus relaciones con la sociedad, la ciencia y otro tipo de conocimientos y prácticas sociales, sobre su funcionamiento, y algo fundamental: su papel en la promoción de la igualdad social y de la libertad.

Los organismos multilaterales y, particularmente el Banco Mundial, han insistido en que la educación superior es la clave para reducir los profundos niveles de desigualdad en América Latina. Igualmente insisten, junto a los gobiernos y al sector privado, que el papel de la educación, sobre todo de la superior, es exclusivamente en relación con los cambios técnicos y tecnológicos, con la competencia económica y los procesos de globalización. Asumiendo que esta es parte de la agenda, es necesario llamar la atención sobre otros elementos de la misma que no se resaltan o no se valoran en la infinidad de estudios que hay sobre la educación.

Es verdad que en la última década más jóvenes se han vinculado a la educación superior, aunque, como lo veremos más adelante, hay una caída brusca a partir de 1999. También es verdad que las personas que han logrado terminar sus estudios universitarios y tener postgrados, tienen mejores oportunidades de empleo y mejores salarios. Igualmente es cierto que algunas universidades oficiales y unas cuantas privadas ofrecen programas de buena calidad. Todo esto es positivo para quienes han tenido estas oportunidades en el país y en la ciudad.

Pero también hay otras cosas que son igualmente evidentes. La mayoría de jóvenes de los estratos bajos no tienen oportunidad de ingresar a la universidad oficial y menos a la privada; otros ingresan, pero terminan retirándose por diversos motivos, el más común de ellos, la falta de dinero; los pocos que terminan muy difícilmente pueden hacer un postgrado y menos aún si este es en una buena

universidad del exterior; es conocido que la calidad de los programas de muchas universidades a las que acuden los jóvenes de clases medias, que tienen que trabajar en el día y estudiar en la noche, es muy baja; muchos de los egresados de este tipo de universidades no tienen mayores posibilidades de obtener un buen empleo y un salario adecuado. Como se demostró en el capítulo sobre el desempleo, centenares de esos jóvenes que han concluido sus estudios de pregrado, se encuentran desempleados o en situación de subempleo.

Otra muestra de desigualdad se puede evidenciar con la insistencia a concentrar los estudiantes de bajos recursos en la educación técnica y tecnológica, mientras que las profesiones más prestigiosas y lucrativas, siguen siendo privilegio de las clases altas. Es cierto, que no se puede pretender que todos los jóvenes ingresen a la educación superior y terminen estudios profesionales y se especialicen en estos campos, pero sí vale la pena preguntarse por qué la educación técnica y tecnológica está asignada a los jóvenes de bajos ingresos y la profesional a los de estratos altos.

Estas tendencias son muy difíciles de revertir, si se tiene en cuenta que en Colombia y en Medellín la mayoría de instituciones de educación superior son de carácter privado; en los últimos años el 70% son privadas y sólo el 30% son oficiales. Esto se convierte en un obstáculo estructural para el ingreso de los pobres a la universidad; algunos estudios de la Misión Social de Planeación Nacional han mostrado que un porcentaje importante de jóvenes de estratos 5 y 6 están ingresando la universidad oficial, con lo que se pierden cupos para los jóvenes de los estratos bajos y medios.

De otra parte, con el ajuste estructural y los recortes en el gasto público social, la universidad pública vio disminuidos aún más sus recursos para la investigación, y, en el caso de las privadas, éstos se orientan a atender las necesidades del sector empresarial, pues es el único que puede pagar investigaciones y consultorías de cierta magnitud⁶⁴. La proyección a la sociedad y a los programas de extensión

64. En un balance reciente que hacían algunos de los integrantes de la Misión de los "Sabios", se ponía de presente que los recursos para la investigación no se han incrementado en los últimos diez años; el porcentaje del PIB dedicado a la investigación sigue por el orden de un exiguo 0,3, y en los últimos años lo que se observa es un mayor debilitamiento de Colciencias.

también tuvieron un comportamiento irregular. Algunas universidades, sobre todo, públicas y algunos programas específicos, se vincularon a dinámicas sociales y políticas de la ciudad y del país, pero la mayoría sobre todo de las privadas, permanecieron indiferentes a estos u otros procesos.

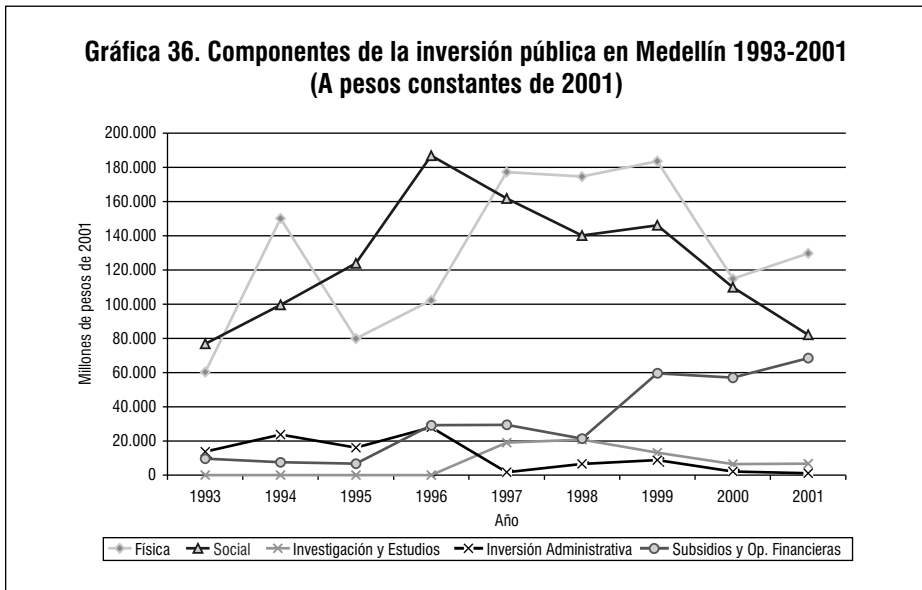
Otro elemento a destacar son los bajos salarios de los profesores universitarios, que para el año 1999 era en promedio de 5,7 salarios mínimos y para las mujeres era de 4,8 según la Encuesta Nacional de Hogares. Este salario, además de discriminar a las mujeres, no compensa en ningún caso el esfuerzo realizado por este tipo de profesionales ni produce ningún estímulo. Eso sin lugar a dudas atenta directamente contra la calidad de la educación superior. Muchos profesores universitarios seguramente buscan otras profesiones o actividades más rentables en el plano económico y los que permanecen vinculados tratan de conseguir otros ingresos, con lo cual no pueden tener la dedicación necesaria que esta actividad exige.

Finanzas públicas y gasto educativo

Las prioridades en cuanto a asignaciones y ejecución de recursos para inversión durante la década han sido tanto la realización de obras de infraestructura y sus respectivas dotaciones (42,2%), como las inversiones en programas que permitan solucionar problemáticas específicas de carácter social (42,3%). Una tercera opción en la inversión ha sido el otorgamiento de subsidios a sectores específicos, como los de salud con un 8,9% de participación, a través de programas dirigidos, aportes para el sostenimiento de empresas adscritas a la municipalidad (Metromezclas, Metro, etc.) y créditos estudiantiles (municipio de Medellín, 2004).

Como se aprecia en la gráfica luego de crecer permanentemente hasta 1996 las erogaciones destinadas a los distintos programas de inversión social han venido cayendo en forma importante; algo similar ocurre con las inversiones en obra física y dotaciones.

Caso contrario ocurre con los recursos dispuestos mediante subsidios y operaciones financieras, los cuales sí presentan un crecimiento permanente durante todo el período considerado. Teóricamente este hecho muestra cómo la ciudad entra en la dinámica



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

marcada por el modelo económico imperante, en materia del accionar del Estado, según el cual la prioridad no es la de proveer servicios en forma de oferta, sino que su actuación debe estar dirigida a identificar los potenciales demandantes sin recursos y proveerles la posibilidad de acceder, mediante el subsidio al mercado.

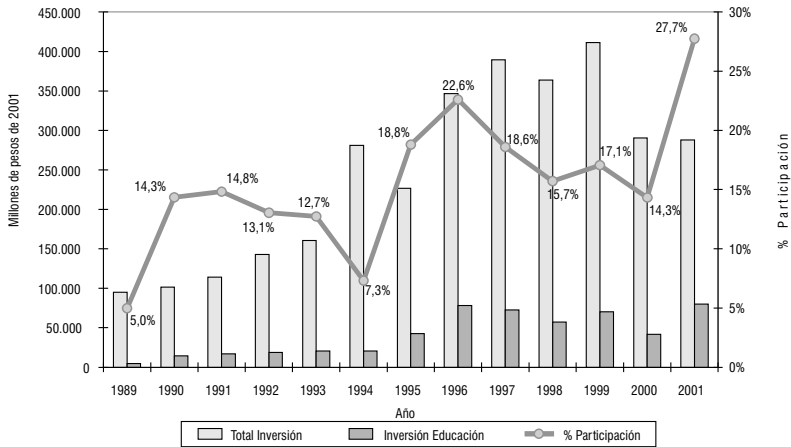
Inversión de la administración municipal en educación

En la gráfica siguiente se observa el incremento en las asignaciones para este campo entre 1989 y el 2001. Mientras en 1989 la ciudad destinaba para el sector educativo el 5% de los recursos de inversión, para el 2001 estas asignaciones llegaban a representar el 27,7% del mismo rubro.

La información del Banco de la República corrobora esta tendencia de crecimiento en la inversión en educación en la ciudad.

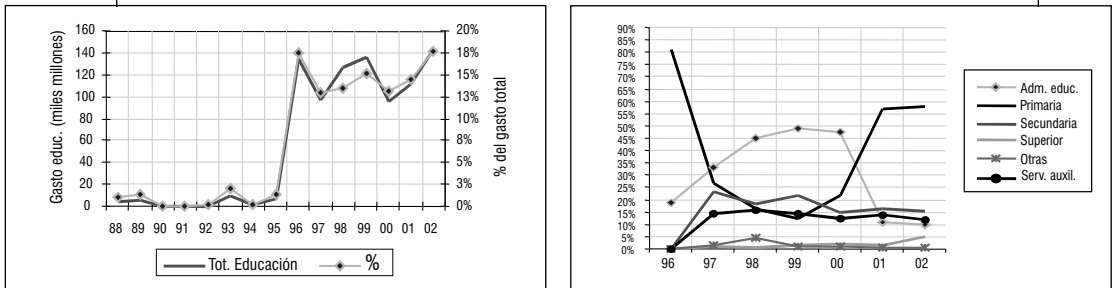
Este hecho denota, de un lado, el interés de las diferentes administraciones municipales por desarrollar programas en este campo, pero ante todo el crecimiento de las transferencias de la nación ordenadas por la Constitución y por la ley para educación, salud y saneamiento básico.

Gráfica 37. Inversión de la administración municipal de Medellín en educación vs. total de la inversión, 1989-2001. (Cifras en millones de pesos de 2001).



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

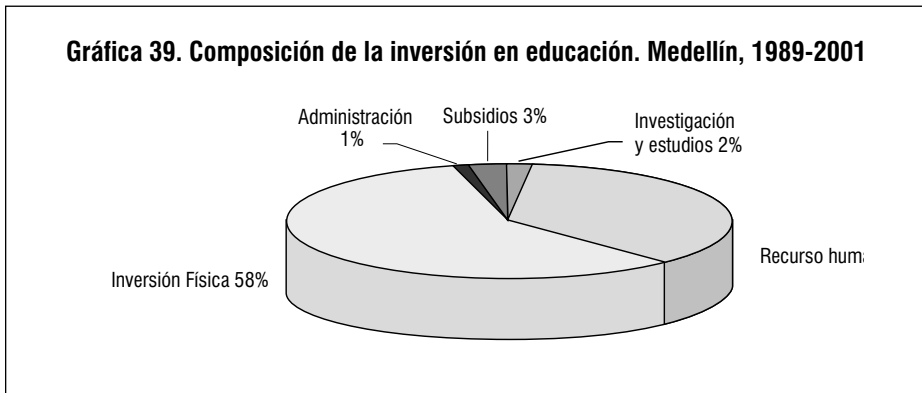
Gráfica 38. Inversión pública en educación por niveles. Medellín, 1988-2002



Fuente: Banco de la República.

Un elemento que es importante tener en cuenta a la hora de hablar de la inversión en educación, es el correspondiente a los sectores a los cuales se dirigen prioritariamente las asignaciones.

Así, según se aprecia en la gráfica durante los últimos 11 años la prioridad son las asignaciones para inversión en obras de infraestructura y dotaciones a instituciones educativas (58,2%), le siguen



Fuente: Secretaría de Hacienda. Departamento de Presupuesto.

las asignaciones para programas sociales (recursos humanos) a lo cual se le asigna el 36% y finalmente hay participaciones menores para subsidios y operaciones, administración del Estado e investigación y estudios.

Uno de los asuntos financieros y administrativos neurálgicos del sector de la educación en la ciudad es el relacionado con los bajos niveles de ejecución del presupuesto asignado a través de la propia Secretaría en cada uno de los años.

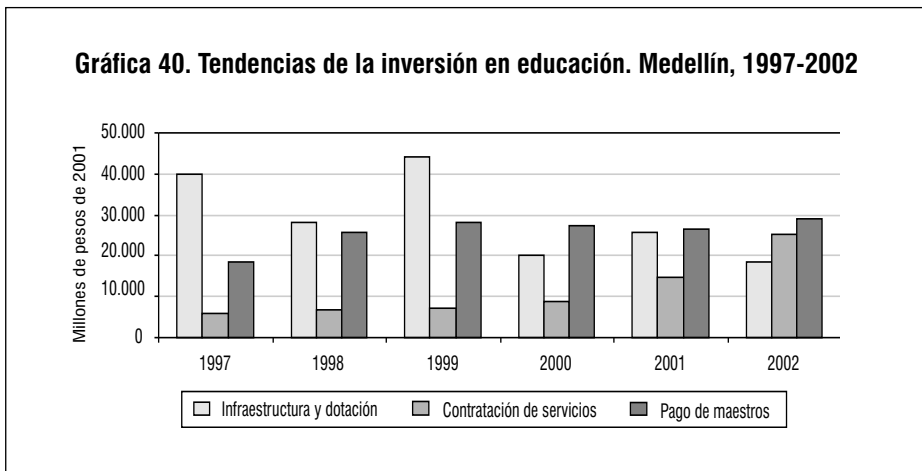
Como se aprecia en la gráfica, el más bajo nivel de ejecución real⁶⁵ lo presenta precisamente la inversión en infraestructura y dotación, que es la de mayor asignación, con niveles promedio cercanos al 56% del presupuesto asignado durante la década.

La ejecución de los recursos asignados a programas sociales presenta niveles mayores de aplicación (72,1%), sin embargo no alcanzan valores aceptables, en proporción a la problemática que en este campo se tiene en la ciudad.

Una de las razones esgrimidas para esta baja ejecución de los recursos asignados para educación es que el desarrollo de los proyectos de infraestructura se lleva a cabo a través de la Secretaría de Obras Públicas y el (hoy desaparecido) Inval, aspecto que debe ser tenido en cuenta a la hora de realizarse una reforma administrativa al interior del municipio de Medellín, de tal forma que se eviten duplicidades y retrasos tan incidentes en el normal desarrollo de la ciudad.

65. La ejecución efectivamente terminada y pagada durante la vigencia fiscal.

Un detalle que se pone de presente, al apreciar la gráfica siguiente, es el relacionado con la forma como la inversión al interior de la Secretaría de Educación, especialmente durante los tres últimos años, tiende a fortalecer las estrategias de contratación con terceros, en desmedro de las asignaciones para mejoras locativas en cuanto a infraestructura y dotación de las instituciones educativas propias.



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

Educación no formal

Como lo advertíamos al comienzo, no hay suficiente información sobre la educación no formal e informal en la ciudad con la cual evaluar resultados y medir sus impactos en diversos campos. En la ciudad se desarrolla cada año un número importante de actividades y procesos de formación ciudadana y de capacitación para el trabajo de gran valor para las personas que participan de los mismos y para las dinámicas organizativas y culturales de la ciudad. Las organizaciones no gubernamentales (ONG); las universidades, las comunidades religiosas, las entidades gubernamentales, entre otros, mantienen programas en este campo que requieren mayor difusión y sistematización.

Una de esas iniciativas es la de *Ciudad Educadora*. Este proyecto surgió durante la alcaldía de Luis Alfredo Ramos (1992-1994)

y las propuestas iniciales fueron retomadas posteriormente, especialmente en el marco del Plan Estratégico de Medellín y el Área Metropolitana.

Según Moncada (2003), Medellín Ciudad Educadora busca formar ciudadanos y construir ciudadanía a través de la articulación de diferentes proyectos que tienen que ver con la educación para la convivencia solidaria y el conocimiento de la ciudad, la familia educadora, la universidad y la ciudad, la empresa y la ciudad y otros espacios educadores.

Desafortunadamente sólo se lograron desarrollar algunos seminarios y realizar algunas campañas, más por iniciativa de la sociedad civil, que no permiten llevar a fondo esta iniciativa y por consiguiente no se ha avanzado en la promoción masiva de la educación ciudadana. Pero esta propuesta sigue vigente como posibilidad de coordinar espacios y esfuerzos para que la ciudad en su conjunto se convierta en instrumento de enseñanza y aprendizaje.

Conclusión

Retomando las preguntas iniciales y después del recorrido hecho en este capítulo, es necesario plantear, de manera general, que lamentablemente, la educación en la década del 90 no cumplió en lo fundamental con el papel esperado y exigido por la sociedad; de la misma manera se puede afirmar que ni el Estado ni la sociedad cumplieron con la obligación constitucional de garantizar el derecho a la educación de niños y jóvenes de la ciudad, ni prestaron la suficiente atención a las políticas y acciones educativas.

- Las coberturas más bajas se registraron en la educación preescolar y en la educación superior. La primaria y la básica secundaria registraron las mejores coberturas sin alcanzar aún la universalidad exigida desde 1991.
- Se registran problemas serios de calidad y pertinencia de la educación en todos los niveles del sistema. Igualmente son altos los porcentajes de deserción y repitencia, sobre todo en la media y la superior. En este sentido también se estableció la desigualdad entre establecimientos para pobres y establecimientos para ricos. Estos últimos registraron mejores indicadores de calidad.

- La pobreza, el hambre, el desempleo, el subempleo, la informalidad y la desigualdad no sólo se mantienen sino que incluso aumentan al final de la década, en especial en los estratos bajos y medios de la población.
- Los resultados en términos de formación de ciudadanía y de sujetos democráticos son igualmente limitados, sólo se registran algunos procesos y convocatorias esporádicas, pero no hay cambios contundentes y permanentes.
- El sector oficial, que es mayoritario en la educación básica y media y minoritario en la superior, tuvo que enfrentar la presión de estudiantes del sector privado, que se retiraron de allí y buscaron cupos en el sector oficial, ante el agravamiento de la crisis económica; esto redujo las oportunidades para los estudiantes de ingresos bajos.
- Los niños y jóvenes de los estratos bajos de la población tienen menor acceso a la educación, en especial en el nivel de preescolar, en la media y la superior. En esta última muy pocos lograron ingresar y concluir con éxito.
- Algunas de las instancias y de los espacios establecidos para la participación y la democracia por la Constitución y la ley general de educación no han logrado cumplir con sus propósitos. Otros espacios han perdido mucha de la dinámica que tuvieron en un primer momento. Hoy es débil la vida democrática al interior del sistema educativo de la ciudad, como es débil el compromiso de la sociedad con la marcha de la educación.
- En términos de la contribución de la educación al mejoramiento de la productividad y la competitividad de la economía local y regional, los resultados también son muy escasos. La educación impartida aún tiene problemas de calidad y eso le dificulta el cumplimiento de su papel. No ha habido un diálogo ni una concertación estratégica que permita una relación más armoniosa entre sistema educativo y sistema productivo. La educación superior capacita un importante número de jóvenes, pero con bajos niveles de calidad, por lo que un alto porcentaje de ellos pasan a engrosar las cifras del subempleo y la informalidad, y de otra parte, un grupo pequeño, muy bien calificado, no encuentra lu-

- gar en la actual estructura económica, optando por la migración a otras ciudades del país o al exterior. De esta manera, la ciudad pierde el esfuerzo que hizo por formar un buen profesional.
- Se requiere con urgencia un gran acuerdo social, producto de una amplia deliberación pública, para definir las características del proyecto educativo que requiere la ciudad para los próximos años y establecer con claridad las relaciones de ese proyecto educativo con el proyecto de ciudad y de región que exigen las circunstancias históricas y que quieren los ciudadanos y ciudadanas de este territorio. No es posible seguir manejando el discurso general e insuficiente de la falta de valores como la causa de la crisis de la sociedad paisa, como tampoco se puede seguir reduciendo el tema educativo a los problemas de la cobertura y calidad del servicio.

Referencias

- Aristóteles. (1997). *Ética nicomáquea*. Madrid: Planeta.
- Camps, V. (1993). *Virtudes públicas*. Madrid: Colección Austral.
- El Tiempo, Fundación Corona, Fundación Antonio Restrepo Barco. (2001). *Educación Compromiso de Todos. Situación de la Educación, básica, media y superior en Colombia*. Bogotá.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*. Barcelona: Paidós.
- Gimeno, J. (2000). *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*. Madrid: Ediciones Morata.
- Gómez, H. (2003). *En: PNUD Conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia*. Pnud.
- Hincapié, A. (2003). *Perfil económico y educativo de Medellín*. Medellín: Universidad Eafit-Cide, junio.
- Marshall, T. (1992). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Moncada, R. (2003). *Ciudad y educación*. Medellín: Corporación Región. No publicado.
- Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia. (1997). *Revista Observar* N° 2. Medellín: Comfama.
- Observatorio para la Equidad y la Integración Social en Medellín y Antioquia. (2001). *Revista Observar* N° 5, Medellín: Comfama.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.
- Presidencia de la República de Colombia, Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional. (1995). *Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo. Educación para el desarrollo*. Tomo II, Bogotá.

- Saldarriaga, J. y Toro, J. (2002). ¿Qué reformó la reforma educativa? Un estudio para Medellín. Medellín: Corporación Región.
- Savater, F. (1997). El valor de educar. Barcelona: Ariel.
- Sen, A. (1998). Capital humano y capacidad humana. En: Cuadernos de Economía N° 29. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Taylor, Ch. (1997). Argumentos filosóficos. Ensayos sobre el reconocimiento, el lenguaje y la modernidad. Barcelona: Paidós.
- Touraine, A. (1994). ¿Qué es la democracia? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Touraine, A. (1997). ¿Podremos vivir juntos? Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

CAPÍTULO VIII

LIBRES DE ENFERMEDAD

Luz Stella Álvarez C.

DERECHO A LA SALUD

El análisis de la situación de salud en los últimos años en Medellín comprende dos partes. Una conceptual, donde se plantean algunos de los principales debates de las últimas décadas en relación al derecho a la salud, incluyendo los fundamentos de la teoría de justicia sanitaria neoliberal-utilitarista que inspiró la reforma a la salud de 1993, así como algunos elementos para la fundamentación moral del derecho a la salud que se contraponen al neoliberalismo. Y una segunda parte, en la que se analizan, con base en la perspectiva del derecho a la salud, los cambios ocurridos en Medellín en las últimas décadas.

Las teorías de justicia sanitaria

Las teorías de justicia sanitaria se derivan de las teorías de justicia social o justicia distributiva, y proponen dos elementos centrales: cómo superar las inequidades en materia de salud y cómo hacer una distribución justa de los bienes y servicios de salud.

Aunque las inequidades en salud han existido a lo largo de la historia de la humanidad, las investigaciones recientes demuestran que han aumentado en el último siglo y especialmente en las últi-

mas décadas en todas las sociedades (Robert y House, 2000:115). En América Latina, dos teorías de justicia sanitaria fundamentados en teorías sociales y económicas diferentes compiten en la arena académica y política para enfrentar las inequidades en salud: la *neoliberal-utilitarista*, que se viene aplicando hace dos décadas y la teoría del *derecho a la salud*. En este capítulo se presentan las teorías que fundamentan moralmente ambos enfoques, enfatizando en aquellas que contribuyen a sustentar el derecho a la salud como una base sólida para garantizar el acceso a los servicios de salud a todos los ciudadanos.

Al entrar a analizar el tema, el primer inconveniente que encontramos es que no hay acuerdos generales sobre qué son inequidades en salud ni cuáles son los métodos más adecuados para su medición (Aday, 2000:481). Intentando una delimitación del término realizada con base en la literatura publicada se puede decir que inequidades en salud se refiere a la desigual distribución de los siguientes elementos: a) los factores de riesgo que afectan la salud, b) el acceso a los servicios de salud, y c) el gasto social del sector. Esta desigual distribución, como lo plantea Whitehead (2000:5), genera diferencias en la situación de salud entre personas y grupos sociales, que son innecesarias y evitables, además de injustas. Como consecuencia algunos grupos sociales tienen un mayor riesgo de morbilidad y mortalidad por la mayoría de las causas, así como de limitaciones funcionales.

Las inequidades en salud en los diferentes países tienen en común el estar vinculadas a procesos de exclusión socioeconómica y política. Las diferencias radican en cuáles otros factores están asociados o condicionan esa exclusión. Por ejemplo, en el caso de Estados Unidos la desigualdad está estrechamente relacionada con la situación migratoria y la raza, en algunos países africanos con el hecho de ser VIH positivo (Houston, 2002:47) y, en América Latina, con el nivel de ingreso de las personas.

El crecimiento de las inequidades en salud de diversa naturaleza —por género, edad, ingreso o raza—, es uno de los temas más recurrentes en las agendas de los organismos gubernamentales y multilaterales de salud. La Organización Mundial de la Salud re-

porta periódicamente informes sobre este fenómeno (WHO, 2002) y en algunos países, como en Estados Unidos, millones de dólares son gastados cada año en investigaciones que dan cuenta de la manera en que las diferencias sociales y económicas se expresan en la condiciones de salud de los individuos y de los diferentes grupos sociales (Agency for Health Care Research and Quality, 2003). El tema es tan sensible, que hace poco funcionarios de la administración Bush fueron acusados de *reeditar* el informe del Congreso sobre las inequidades *disparities* en salud, para matizar algunos de sus hallazgos en los que se muestra de manera contundente el astronómico desbalance entre los resultados obtenidos y la inversión del 14,5% del PIB en el sector salud norteamericano.

En América Latina el tema de las inequidades en salud es aún más sensible que en otros lugares. Esto es apenas lógico ya que se trata del continente más desigual del mundo, con países como México, Chile, Guatemala y Colombia a la cabeza. En el caso colombiano los signos más visibles del problema se expresan en que el 50% de la población está excluida de la seguridad social y que la población más pobre hace mayor *gasto de bolsillo* en salud que la población de más altos ingresos aunque recibe menos servicios. Los indicadores de salud muestran que los más pobres tienen mayor riesgo de desnutrición, de contraer infecciones y de morir antes del primer año de vida que los grupos sociales de mayores ingresos (Álvarez, 2001). El telón de fondo de este panorama lo constituye una desigual distribución de la riqueza por ingresos y rentas y un sistema de prestación de servicios de salud excluyente que históricamente ha sido incapaz de integrar al conjunto de la población.

Las teorías de justicia sanitaria *neoliberal-utilitarista* y el *derecho a la salud* compiten en América Latina en los terrenos académico y político como alternativa para resolver las inequidades. La competencia mencionada es desigual debido a la hegemonía ejercida por el neoliberalismo durante las últimas dos décadas gracias a la capacidad coercitiva de sus beneficiarios y agentes, entre los que se destacan las aseguradoras de salud nacionales e internacionales, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e intelectuales y funcionarios públicos locales (Almeida, 2002:913).

El paradigma neoliberal-utilitarista

La corrección de las inequidades en el acceso a los servicios de salud sirvió, al menos en teoría, de inspiración a las reformas de los sistemas de salud que se aplicaron, con diferentes grados de intensidad, en la mayoría de los países latinoamericanos durante los últimos 20 años. El común denominador de estas reformas fue la aplicación más o menos ortodoxa del enfoque neoliberal acompañado de la herramienta utilitarista (Bobbio, citado por Almeida, 2002:911).

La fundamentación moral del enfoque se basa en la teoría liberal de respeto a los derechos civiles y políticos (a la vida, a la integridad física, a la libertad, a la propiedad, al voto) que son negativos, porque para el liberalismo ellos existen para todas las personas aún si viven en una sociedad que no cuenta con una ley positiva que los explicita (Gracia, 1989:225). Por lo tanto, estos derechos son los únicos que los ciudadanos pueden *exigir* al Estado y a sus semejantes. Las prerrogativas sociales como la asistencia sanitaria, pueden ser *solicitadas* pero no como derecho sino en virtud del principio de beneficencia. Para el pensamiento liberal los derechos civiles y políticos son de obligación perfecta, lo que significa que generan deberes para los demás, mientras las prerrogativas sociales son de obligación imperfecta pues no generan obligaciones ni en el Estado ni en los demás miembros de la sociedad. Las personas pueden ejercer los principios de caridad o beneficencia sólo cuándo y con quiénes lo deseen.

No existe una sola corriente de pensamiento liberal. Hay diferentes vertientes dentro de esa escuela de pensamiento y, dependiendo del país, el mismo término se usa para designar posturas filosóficas y políticas distintas. Por lo tanto es necesario precisar que en este texto lo que se entenderá por teoría liberal o neoliberal es la versión más ortodoxa del liberalismo, cuyos preceptos básicos son los mencionados en el párrafo anterior.

La noción de justicia sanitaria en el pensamiento liberal es que existe un derecho negativo a la salud, entendido como derecho a la vida y a la preservación de la integridad física, pero no un derecho positivo a la asistencia sanitaria, es decir al cuidado de la salud.

Desde esta perspectiva no existe un derecho humano fundamental al cuidado de la salud (Engelhardt, citado por Gracia, 1989:223).

En términos generales los sistemas de salud en los que se aplica la doctrina liberal se organizan alrededor de dos grandes estructuras: a) los servicios curativos se someten a las leyes del mercado, generando una asistencia sanitaria diferenciada, en la que cada persona recibe la salud que pueda pagar y, b) la salud pública se deja en manos del Estado, porque aunque es altamente valorada por la sociedad, es incapaz de generar rentabilidad económica a algún individuo en particular.

La asistencia sanitaria diferenciada, propia de la doctrina liberal, ha tenido variadas expresiones en los diferentes momentos históricos. Antes de la reforma neoliberal existía un sistema de salud con medicina privada para las personas de mayores recursos, el aseguramiento para los asalariados y servicios de beneficencia privada y pública para los más pobres (Gracia, 1998:158). En las últimas décadas los sistemas de salud neoliberales se estructuran de manera más compleja; incorporan los mecanismos del llamado *managed care* como son: la libre escogencia para aquellos consumidores con alto nivel de ingreso, seguros privados de salud, numerosas fuentes de pago, aumento en la cantidad de dinero *gasto de bolsillo* (out of pocket) pagado por las personas y propiedad privada de las instituciones prestadoras de servicios de salud (Aday, 2000:483). Estos sistemas están regulados por mecanismos de mercado que incorporan múltiples actores con poderes desiguales cuyos roles en ocasiones son difícilmente diferenciables (Kongstvet, 2002: 225).

Pero el ideario neoliberal no llegó solo. Vino acompañado de la retórica y la instrumentación utilitarista. Para el utilitarismo, las políticas sociales, los actos, las normas y las instituciones se evalúan de acuerdo a sus efectos prácticos y sus consecuencias y no en función de sus fundamentos morales. Contrario al liberalismo, para el utilitarismo no existen derechos. Las acciones se valoran de acuerdo a sus consecuencias y la principal consecuencia a tener en cuenta es *la utilidad*, que se define como el bienestar producido (Sen, 2000:81).

En el utilitarismo las decisiones sociales se evalúan de acuerdo con el bienestar que producen considerando la suma total. Esta valoración de las políticas sociales de acuerdo a la utilidad requiere que se preste atención a la suma total de utilidades (bienestar), independientemente de si están distribuidas de manera desigual, pues el objetivo es maximizar la utilidad, “lograr la mayor utilidad para el mayor número posible de personas”, no para todas.

El concepto de justicia sanitaria de la teoría utilitarista determina el valor de las políticas de salud exclusivamente en términos de consecuencias medibles o resultados. Los partidarios del enfoque utilitarista sobre la asignación de recursos se interesan básicamente en obtener los mejores resultados a cambio del dinero invertido. Esta preocupación no sería desdeñable si además hubiera una preocupación por los medios utilizados para alcanzar los fines. El principio de “lograr la mayor utilidad *para el mayor número posible de personas*” y no *para cada una* de las personas, llevado al extremo, significa que algunos no reciban ninguna asistencia sanitaria porque esa inversión no aporta a la utilidad global y que otros la reciban toda, por la misma razón.

La instrumentación utilitarista se usó como herramienta de contención de costos y fue presentado como un conjunto de indicadores que lograban una mejor asignación de los recursos del sector salud, basados en la comparación de la importancia relativa de diferentes enfermedades o grupos de enfermedades dentro de la población, la carga de enfermedad en diferentes poblaciones y los beneficios en salud ganados en las diferentes intervenciones (Morrow y Byant, 1995:1.356). Los indicadores inspirados en el utilitarismo son los años de vida perdidos por ciertas enfermedades, la comparación de discapacidad producida por ellas y los indicadores de costo beneficio. Se espera, según el utilitarismo, que la asignación de los recursos en salud se enfoque en los programas, acciones y personas con los que se pueda obtener mayor beneficio global —considerando el conjunto de la población y no a todas las personas— a menor costo.

La reforma a los sistemas de salud bajo el enfoque neoliberal-utilitarista tuvo su origen a finales de la década de los 70 y surgió por la coincidencia simultánea de tres procesos diferentes pero relacio-

nados: la agudización de la crisis de la salud, la recomposición del capitalismo global y local y la presión de los organismos financieros multilaterales (Almeida, 2002:908).

La llamada crisis de la salud, por la cual era necesaria una reforma, es todavía muy discutida. En la década de los 80 se difundió la idea de que el sector estaba en crisis debido a los escasos resultados según los principales indicadores de salud, frente a una supuesta inversión en el sector que amenazaba con desbordarse (Almeida, 2002:908). En Colombia el análisis de largo plazo demuestra que durante el período llamado *desarrollista*, hasta finales de los años 70, el país había avanzado en materia de indicadores claves de salud (mortalidad y morbilidad), aunque todavía tenía muchas metas por alcanzar. En el mismo período el gasto social en salud era mucho menor que después de la reforma. El gasto en salud durante los 90 ha estado alrededor del 8% del PIB y el gasto per cápita en salud pasó de \$20.891 en 1980 a \$85.526 en 1999, calculándolo con pesos constantes de 1996 (República de Colombia. Departamento Nacional de Planeación, 2000:49). El punto crítico está en que el mayor gasto social lo hacen las familias y no el Estado. El mayor incremento lo sufren las familias pobres y los sectores medios con un 90 y 96% respectivamente.

En cuanto a la recomposición del capitalismo global, las reformas a los sistemas de salud fueron un elemento común en otros continentes, especialmente en el europeo, donde las nuevas necesidades propias del mercado internacional y los cambios políticos de la región llevaron a replantear los fundamentos del Estado de Bienestar: “Esta discusión es concomitante al inicio de cambios importantes en la dinámica del desarrollo mundial, donde la crisis económica forzó la reevaluación de las prioridades del gasto público” (Almeida, 2002).

El papel del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional en la ejecución de políticas contraccionistas que disminuyeran el déficit fiscal y permitieran el pago de la deuda externa de los países latinoamericanos ha sido demostrado en diferentes trabajos (Almeida, 2002). Igualmente se ha señalado el papel de funcionarios públicos, intelectuales y élites locales sin cuya colaboración estas políticas no hubieran recibido tal despliegue y legitimidad.

El paradigma del derecho a la salud

El derecho a la salud en el marco de la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales es la propuesta que se contrapone a la hegemonía neoliberal-utilitarista. Por derecho a la salud se entiende el acceso a los servicios de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, y curación y rehabilitación en los casos en que la salud sufra un deterioro. Se incluyen en esta categoría la satisfacción de las necesidades de nutrición, condiciones de trabajo sanitarias y seguras, acceso a servicios médicos para prevención, curación y rehabilitación, acceso a servicios de soporte y apoyo para el cuidado de la salud (Daniels, 1985:32).

Como plataforma política el derecho a la salud ha logrado aglutinar y movilizar diferentes fuerzas sociales en América Latina, unidas por el cuestionamiento a los fundamentos morales y a las consecuencias prácticas del enfoque neoliberal-utilitarista. Estas fuerzas sociales están constituidas por académicos y profesionales de la salud que han trabajado alrededor de lo que se denomina la Medicina Social (Tajer, 2003:2.023), además de sindicalistas, líderes comunitarios, funcionarios de ONG y algunos empleados gubernamentales. El punto de convergencia de estas fuerzas sociales es que cualquier sistema de salud que pretenda resolver las inequidades en América Latina deberá partir de establecer una carta de derechos que no discrimine por ninguna condición social o económica; se requieren sistemas de salud que contribuyan a superar nuestra histórica fragmentación social en lugar de acentuarla.

La idea de defender la salud como derecho está movilizando a muchos; no sólo en Latinoamérica. En el caso de Estados Unidos, algunos teóricos y organizaciones sociales vienen trabajando desde esta perspectiva hace algunos años, en el marco del debate sobre la reforma al sistema americano de salud y la superación de las desigualdades. Mann (1997) plantea la necesidad de establecer la salud como derecho en la sociedad estadounidense en el marco de la protección y promoción de los derechos humanos, dado que el discurso y la práctica de los derechos humanos ofrecen una estructura de trabajo de nivel societal para identificar y responder a los determinantes sociales de las condiciones de salud.

La fundamentación moral del derecho a la salud

Como fundamentación moral se puede entender la respuesta a la pregunta formulada por Daniels: ¿Qué tiene de especial el bien salud que justifique la aplicación de una teoría de justicia en su distribución? La respuesta está inscrita en un campo de conocimiento diverso y dinámico en el que todavía no se pueden sacar conclusiones definitivas. Algunas teorías que se señalan a continuación, provenientes de varias escuelas de pensamiento, aportan las bases de lo que constituye una primera aproximación a esa fundamentación moral.

La teoría de la distribución igual

Gosepath elaboró una explicación bastante didáctica sobre la diferencia entre justificación legal y justificación moral de los derechos sociales (salud, vivienda, trabajo y educación) que resulta útil no sólo para entender su propia perspectiva sino para ubicar este debate.

Los derechos pueden ser legales o morales. En ambos casos son pretensiones justificadas o justificables de unas personas —los portadores de los derechos— a otras —los destinatarios del derecho— sobre la base de fundamentos jurídicos que justifican la pretensión del derecho. En el caso de los derechos legales los fundamentos jurídicos pueden estar referidos a un deber previamente contraído, como un contrato, o a la pertenencia a una comunidad, como tener el estatus de ciudadano. Los derechos morales son pretensiones en las cuales el fundamento jurídico es exclusivamente moral, por ejemplo el principio del respeto igual (Gosepath, 2001:19).

Los derechos legales, también llamados positivos, son pretensiones reclamables judicialmente al interior de un Estado y su violación es sancionada usando los medios de coacción estatal. En otras palabras, los derechos legales son aquellos para los que existe una ley que los hace explícitos. El caso de los derechos morales es diferente. Cada ser humano los tiene sin necesidad de que se cumplan condiciones especiales: una ley que los explicita, ser ciudadano de un país determinado, pertenecer a una determinada comunidad. “Valen en virtud de la pertenencia a la comunidad de los hombres”. Son derechos universales.

Los llamados derechos humanos son parte de los derechos morales. Se basan en la moral igualitaria de respeto igual. Este principio que significa también igual dignidad para todos los hombres es a la vez el rector de todas las corrientes de la cultura política de las sociedades modernas. Cualquier corriente de pensamiento moderno debe proponer igualdad en algún sentido para todos, para que tenga una mínima aceptación moral.

Para Gosepath (2001:45) el respeto igual es la fundamentación moral de los derechos sociales. Pero hay que aclarar en qué ámbitos y bajo qué fundamentos se apela al respeto igual. Gosepath propone que los derechos sociales, como el derecho a la salud, deben ser fundamentados con base en la distribución igualitaria de todos los bienes de que se puede disponer. No se exige una distribución igualitaria estricta en todos los casos, pero sí la necesidad de explicar con fundamentos razonables y universales los casos de distribución desigual. Cuando no existe este tipo de razones la distribución igual es el punto de partida ineludible. Cuando todos tienen un interés en los bienes a distribuir, la satisfacción de las preferencias de todos será el principio de distribución pues todos cuentan de manera igual en ausencia de fundamentos de justificación particulares. La pretensión moral universal a la parte justa de bienes genera derechos humanos. La distribución igual no es sólo el principio para una distribución justa de bienes sino un principio asignador de derechos.

Los trabajos de Francisco Cortés ofrecen una fundamentación moral del derecho a la salud desde la perspectiva de la política de la igualdad, soportada en las tesis de Gosepath e incorporando nuevos elementos. La política de la igualdad argumentada por Cortés diferencia cuatro contextos normativos en los cuales los sujetos pueden lograr su autonomía y alcanzar su reconocimiento. La falta de garantía para satisfacer las necesidades en cada una de estas esferas, da como resultado la imposibilidad de asegurar la autonomía y el respeto mutuo (Cortés, 2001:92).

Estas esferas son la ética, la política, la jurídica y la moral. En cada una de ellas se espera que el individuo reciba aquellos elementos básicos que garantizan la estructuración de su autonomía y el respeto por sí mismo. Estos elementos básicos incluyen recibir de

su entorno más cercano, la familia, un trato afectivo y amoroso, el reconocimiento de su carácter de persona portadora de derechos, su consideración de fin en sí misma, y su derecho a participar en la vida comunitaria. De este modo, un Estado moralmente bueno, desde la perspectiva de la justicia social, es aquel en el que el individuo logra la autorrealización en el marco de sus relaciones éticas constitutivas y sus valores éticos fundamentales, la autodeterminación en el nivel jurídico al obtener de los otros respeto a sus derechos y libertades individuales, el reconocimiento como ciudadano con derechos y libertades políticas y el respeto a su dignidad como miembro de la comunidad moral (Cortés, 2001:94). En este sentido, el Estado sólo es legítimo cuando les ofrece a todos las condiciones elementales de una vida justa, condiciones que son necesarias para el respeto mutuo y la autonomía de los ciudadanos.

La teoría de la igualdad de oportunidades

Esta teoría fue elaborada a partir de la interpretación que Norman Daniels (1985) hizo de la teoría de justicia de Rawls. Está fundamentada en la necesidad de aplicar principios de justicia al funcionamiento de la estructura básica de la sociedad. Por estructura básica se entiende las principales instituciones políticas, sociales y económicas, y la manera como ellas se coordinan para formar un sistema de cooperación social. En términos generales se está hablando de la Constitución Política, la organización del gobierno, la estructura y las reglas que rigen los mercados y las formas de propiedad legalmente reconocidas (Rawls, 1996:218).

Daniels demuestra cómo la política de salud, como parte de la estructura básica de la sociedad, debe también estar regulada por principios de justicia porque la salud genera condiciones que afectan la realización de los proyectos de vida de las personas. La política de salud no se puede fundamentar en el mercado porque así, quienes no logren participar de él no tendrán acceso a la satisfacción de las necesidades de salud y serán vulnerables a los daños, en algunos casos irreversibles, que limitarán el desarrollo de sus proyectos de vida y en ocasiones los de sus descendientes. Una sociedad con una política de salud fundamentada en el mercado, no puede legitimar-

se ante los ojos de sus ciudadanos y estos no pueden considerarse entre sí como personas libres e iguales ni sentirse comprometidos activamente con su futuro.

El principio de justa igualdad de oportunidades establece que la posibilidad de seleccionar una profesión y de ocupar cargos que connoten ventajas sociales y económicas no puede estar sujeta a las contingencias sociales y económicas de las personas. No se puede permitir, como se establece en la teoría liberal, que la igualdad de oportunidades sea solamente formal, y que los cargos y las profesiones estén abiertos sólo a quienes tengan capacidad y deseo para ocuparlas, pues esto justificaría desigualdades de acuerdo a las capacidades innatas y a los niveles de preparación que hayan sido potenciados por las condiciones sociales y económicas de las personas, condición que desde la perspectiva moral sería arbitraria.

De lo que se trata es de instaurar una serie de instituciones sociales que contribuyan de la mejor manera posible a derrumbar las barreras de clase que convierten los cargos y prerrogativas en privilegios para unos pocos.

Lo que este concepto implica es la existencia de un conjunto de instituciones que asegure la igualdad de oportunidades y mantenga los trabajos y los empleos abiertos a todos. Son esas instituciones las que se ponen en peligro cuando las desigualdades de riqueza rebasan cierto límite. En estos casos, la libertad política tiende a perder su valor y el gobierno representativo se convierte en tal gobierno sólo de apariencia (Rawls, 1997:260).

Aunque Rawls no define de manera detallada cuál es el conjunto de instituciones que se requieren para garantizar la justa igualdad de oportunidades, Daniels demuestra la necesidad de incluir la salud como parte de este conjunto, sustentando que toda sociedad le ofrece a cada individuo un rango de oportunidades. Si una persona sufre un deterioro de su salud y la sociedad no le ofrece los servicios necesarios para recuperarla o para rehabilitarse, verá restringido su rango de oportunidades. La enfermedad y la incapacidad le restan a quien las sufre, parte de la porción normal de oportunidad que la sociedad le puede brindar para construir su plan de vida, dados sus talentos y habilidades (Daniels, 1985:34).

La teoría del desarrollo como libertad

Y fueron expuestos con anterioridad los rasgos centrales del pensamiento de Sen. Con respecto al derecho a la salud, vale la pena agregar que el autor parte de establecer que la libertad tiene fundamentalmente dos facetas: La de oportunidad y la de proceso. La faceta de oportunidad se refiere a la libertad de lograr nuestros objetivos, tiene que ver con las oportunidades reales de las que gozamos para conseguir las cosas que valoramos. La faceta de proceso se refiere a la elección autónoma, a la capacidad de tener en nuestras manos los mecanismos de control. Se refiere al procedimiento de decidir libremente por uno mismo.

Sen (1997:125) establece una noción de libertad que no privilegia la libertad de proceso entendida como la tabla de derechos establecida por la teoría liberal sino que además incluye la faceta de oportunidad. No acepta los supuestos liberales de la prioridad de ciertos derechos, porque el respeto de los derechos liberales de algunos —como el derecho a la propiedad— no puede llevar a someter a los demás a catástrofes sociales como las hambrunas generalizadas, ya que estas situaciones no tienen ninguna aceptabilidad ética.

Considerar la faceta de oportunidad de la libertad y no sólo la de proceso, significa que los individuos tengan la libertad de poder llevar la vida que consideren valiosa. Por eso, un buen Estado social se mide por el grado de libertad para el bienestar que pueden alcanzar sus individuos, que es la posibilidad que las personas tienen de escoger entre diversas alternativas valiosas. Entonces, cuando se trata de evaluar las políticas sociales no sólo hay que interrogarse por las metas alcanzadas por las personas, tales como su estado de salud y su nivel educativo sino por la posibilidad real que tuvieron de escoger otras alternativas. La libertad desde esta perspectiva significa estar libre de elementos que obstaculizan las oportunidades.

Desde esta perspectiva, para Sen (1997) hay una perfecta complementariedad entre el desarrollo y la democracia, y rechaza las teorías que privilegian alguno de ellos planteando una dicotomía entre necesidades sociales y económicas y libertades políticas. Sen demuestra cómo la libertad es uno de los principales instrumentos para el desarrollo, porque las mayores libertades políticas y la ins-

tauración de regímenes democráticos, donde haya varios partidos políticos y sistemas de oposición, así como de participación política, les permiten a los ciudadanos expresar directamente sus necesidades sociales y económicas y, por lo tanto, los gobiernos pueden disponer de información más precisa sobre las verdaderas demandas de la población. Por otra parte, los sistemas democráticos suelen evitar catástrofes sociales como la desnutrición y las epidemias, pues los gobiernos se ven en la obligación de satisfacer las necesidades básicas de la población o se arriesgan a la pérdida del poder (Sen, 1999:183).

La libertad, desde esta perspectiva, tiene dos dimensiones; por un lado significa la posibilidad real de alcanzar algo que se considera valioso, pero también significa estar libre de elementos que obstaculizan la faceta de oportunidad. Por lo tanto, en el caso de la salud y la nutrición, se trata de alcanzar unos estados adecuados pero también de estar libres de los efectos negativos que el deterioro de estos estados conlleva. Estos efectos negativos se refieren a las limitaciones que las enfermedades y la malnutrición generan en la capacidad de alcanzar la vida que se considera valiosa. Por lo tanto, dentro de los fines del desarrollo de toda sociedad debe incluirse el objetivo de brindar a todos los ciudadanos la oportunidad de alcanzar un estado adecuado de salud y de estar libre de padecer enfermedades evitables, así como la oportunidad de estar suficientemente nutrido y librarse del hambre y sus secuelas.

Teoría de la conexión con el derecho a la vida

Esta teoría se centra en que el derecho a la vida, fundamental por excelencia porque sin él no hay posibilidad del ejercicio de otros derechos, no puede ser ejercido si el individuo se encuentra en condiciones que amenazan su supervivencia. La conexión entre los derechos a la salud y a la vida ha sido una herramienta valiosa para los colombianos porque les ha permitido, utilizando el recurso judicial de la tutela, acceder a los servicios de salud y revertir algunas decisiones del poder ejecutivo, tomadas exclusivamente desde la racionalidad económica. Su limitación consiste en que sólo puede ser usada cuando la negación del derecho a la salud amenaza seria-

mente la vida de las personas, condición que no siempre se presenta o que en ocasiones no es fácilmente demostrable.

Críticas a la fundamentación moral del derecho a la salud

Las críticas vienen desde diferentes lugares. Uno de ellos es el liberal, que niega la posibilidad de considerar los derechos sociales como fundamentales, ya que para los liberales sólo pueden ser considerados como tales, los derechos civiles y políticos. Es precisamente para responder a esta crítica que se ha hecho el esfuerzo de sustentar moralmente el derecho a la salud desde las perspectivas mencionadas anteriormente y, además, como condición material necesaria para ejercer los derechos civiles y políticos.

Los teóricos del liberalismo sostienen que es imposible definir y reglamentar de manera específica el contenido concreto del derecho a la salud, advierten además de los costos que esa definición implicaría en sociedades enfrentadas a crecientes demandas y escasez de recursos. A estas críticas muchos autores responden lúcidamente que la definición técnica y los costos para el Estado y la sociedad también caracterizan los derechos civiles y políticos y, sin embargo, se han hecho esfuerzos importantes para incorporarlos en la constitución de la mayoría de los países y se han creado entidades gubernamentales y de la sociedad civil encargadas de vigilar su cumplimiento.

Otra crítica a la teoría de los derechos en general —no específicamente a los derechos sociales— es la formulada por algunos comunitaristas, para quienes la teoría de los derechos contiene un sesgo individualista, ya que está cimentada en la consideración de que los seres humanos están interesados sólo en sus propios planes de vida, sin valores comunitarios, lo cual, según ellos, constituye una imagen muy pobre de la condición humana (Sandel, 2002:76). Para estos críticos la teoría de los derechos considera que las sociedades están conformadas por sujetos cuya identidad está dada independientemente de su relación con los otros.

Lo anterior implica, según Sandel (2002:76), que se estaría considerando a los seres humanos ante todo como individuos y sólo después como seres que viven en sociedad. Por cimentarse en esa idea

del sujeto, es que en las sociedades modernas existe una primacía de los derechos individuales, incluyendo derechos como la salud. Estas nociones suponen el desinterés mutuo entre los miembros de la sociedad e introducen un carácter individualista que rechaza otras motivaciones que los seres humanos tienen diferentes a la realización de sus propios planes de vida, como la benevolencia, el altruismo y los sentimientos comunitarios. Para los comunitaristas esta noción de sociedad y del individuo puede ser válida para algunas sociedades, refiriéndose específicamente a la sociedad norteamericana, pero no para otras sociedades donde los individuos tienen un arraigado concepto del bien común y de identidad colectiva.

No es posible formular aquí una respuesta global a la crítica comunitarista. Simplemente, desde un punto de vista práctico, un sistema de salud elaborado con una perspectiva comunitarista —del bien común— no excluye la posibilidad de considerar a cada ciudadano titular del derecho a la salud, dadas las múltiples relaciones entre lo individual y lo colectivo que condicionan la situación de salud de los individuos y grupos.

Fundamentación legal del derecho a la salud

Los trabajos sobre la fundamentación legal del derecho a la salud han tenido por objetivo darle sustentación jurídica a la movilización social alrededor de este derecho y a la vez han servido de plataforma para acciones legales que buscan su protección individual y colectiva.

La fundamentación legal se encuentra especialmente en los compromisos internacionales adquiridos por el Estado colombiano con la comunidad de Naciones Unidas. Además de establecer las responsabilidades estatales en materia de salud, estos acuerdos contienen herramientas jurídico-legales para que el ciudadano tenga la capacidad de exigir ante cualquier falta, violación y supresión de su derecho.

Aunque la normatividad en este sentido es abundante, porque incluye los diferentes acuerdos en materia de salud, alimentación, protección de las mujeres, los niños, los trabajadores y el medio ambiente, entre otros, aquí se presentarán sólo los tres compromisos pactados por el Estado colombiano, que constituyen el marco de referencia para los otros acuerdos (Provea, 2000).

Constitución de la Organización Mundial de Salud (OMS)

El primer reconocimiento internacional de carácter oficial se encuentra en la Conferencia Internacional de Salud de 1946, en la cual se constituyó la OMS con la participación de 61 estados miembros. Allí se proclamó: “Uno de los derechos fundamentales de todo ser humano es el goce del grado máximo de salud, sin distinción de raza, religión, ideología, política o condición socioeconómica” (Provea, 2000). Este reconocimiento de la salud como derecho humano es posteriormente desarrollado en diferentes declaraciones, pactos y convenios que han sido suscritos por el Estado colombiano.

Declaración Universal de Derechos Humanos

En la primera declaración internacional sobre derechos humanos se refleja el consenso sobre el derecho a la salud, existente entre la mayoría de los países miembros de las Naciones Unidas. Ese consenso se expresa de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (Provea, 2000). Este es el primer pronunciamiento de la comunidad de Estados que recoge dos elementos fundamentales para su exigencia: la igualdad y la universalidad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales

Este compromiso fue adquirido por los Estados que hacen parte de la Organización de Naciones Unidas, en su Asamblea General del 16 de diciembre de 1966. En Colombia entró en vigor el 3 de enero de 1976. Las obligaciones asumidas por el Estado en cuanto al derecho a la salud son recogidas en el artículo 12, en el cual los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel de salud física y mental. Entre las medidas que deben adoptar los Estados, a fin de asegurar la plena efectividad del derecho, figuran las necesarias para:

- Reducir la mortalidad materna, perinatal e infantil y favorecer el sano desarrollo de los niños.

- Mejorar en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.
- Prevenir y tratar las enfermedades epidémicas, endémicas y profesionales.
- Facilitar las condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

El Pacto se centra en las responsabilidades que deben ser cumplidas por los Estados. Establece las condiciones para asegurar la asistencia médica para todos y además define indicadores de logro en la reducción de la mortalidad perinatal e infantil. Indica cuáles son los principios que deben regir la salud pública, la prevención de las enfermedades y la salud en el trabajo.

Características y principios rectores del derecho a la salud

Los derechos humanos tienen una serie de principios rectores y características que definen sus contenidos y la manera como deben ser satisfechos, también consignados en los acuerdos pactados por el Estado. Por lo tanto, también deberían estar incorporados en la formulación de las políticas sociales y, en este caso, en la organización del sistema de salud.

Las características más importantes son:

- Universalidad. Significa que cobija a todas las personas sin excepción de ninguna naturaleza e implica, además, que es necesario remover las barreras sociales y económicas que impiden el acceso a este derecho.
- Indivisibilidad e interdependencia. Este principio explicita que los derechos se articulan entre sí y ninguno de ellos tiene un orden superior jerárquico frente a otros.
- Carácter individual y social. Determina que las acciones estatales deben estar dirigidas a satisfacer tanto la dimensión individual del derecho como las necesidades de los colectivos sociales.
- Progresividad. Los Estados deben garantizar que los niveles alcanzados en materia de salud de la población no sólo se deben conservar sino que deben mejorar permanentemente.

El derecho a la salud cuenta con un fundamento legal en los compromisos internacionales firmados por los gobiernos nacionales en el marco de las políticas de Naciones Unidas. Su fundamentación moral se basa en la influencia de la salud en la posibilidad de las personas de realizar sus proyectos de vida, y en la ampliación de la libertad de llevar la vida que consideran valiosa. Estas son condiciones necesarias para el ejercicio efectivo de otros derechos y para la participación de la vida en común. Un sistema inspirado en el enfoque de la salud como derecho podrá contribuir a superar las inequidades actuales y contribuirá a fomentar la inclusión y el sentido de pertenencia en todos los ciudadanos.

El derecho a la salud en Medellín en la última década

En esta segunda parte se analizará la evolución en materia de salud en Medellín en los últimos años. El análisis se fundamenta en el enfoque del derecho a la salud, por considerar que esta perspectiva ofrece el soporte ético para superar las inequidades y para distribuir con justicia los recursos de la salud.

Aunque se asume el enfoque del derecho a la salud en su conjunto, en el plano metodológico se seleccionaron indicadores inspirados especialmente en las propuestas de Norman Daniels y Amartya Sen. Para Daniels, como se mencionó anteriormente, el derecho a la salud implica la satisfacción de las necesidades de nutrición adecuada, condiciones de trabajo sanitarias y seguras, acceso a servicios médicos para prevención, curación y rehabilitación y acceso a servicios de soporte y apoyo para el cuidado de la salud. Para Sen, el desarrollo entendido como libertad implica la valoración de la faceta de oportunidad, que incluye la posibilidad real de alcanzar objetivos valiosos como un adecuado estado de salud y nutrición y de estar libre de las consecuencias negativas que el hambre y la enfermedad tienen en la realización de los planes de vida de los seres humanos.

Aunque se trató de iluminar el análisis con las teorías mencionadas es necesario aclarar que debido a la crisis en la información que generó el nuevo sistema de salud, no sólo en la ciudad sino en el país, expresada en ausencia de información en algunos casos y, en otros,

en la baja o ninguna confiabilidad de la información disponible, no todos los indicadores se pudieron desarrollar totalmente.

Se analizaron seis indicadores. Los tres primeros son el resultado y el reflejo de la garantía del derecho a la salud en el plano individual. Ellos son:

La posibilidad que tienen los ciudadanos de:

- 1) Acceder a los servicios de salud.
- 2) Estar libres de enfermedades prevenibles.
- 3) Estar libres de hambre.

Los otros tres son considerados sustratos o procesos básicos que garantizan y viabilizan el derecho a la salud:

- 4) La posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en la formulación de la política pública en salud.
- 5) La fortaleza de los programas de salud pública.
- 6) La capacidad institucional del gobierno local para formular la política pública de salud.

Se eligió como punto de referencia para el análisis, *el componente salud del Plan Estratégico de Medellín (PEM) 1997*, porque fue un trabajo en el que se incorporaron las visiones de los diferentes actores relacionados con la salud de la ciudad, analizándola de manera global, tomando aspectos institucionales de la prestación de los servicios, el acceso a los servicios para la población, así como aspectos sociales y económicos que afectan el estado de salud. Además porque el PEM esbozó, en su momento, los que serían los aspectos críticos de la implementación de la reforma, tanto las fortalezas del municipio para asumir los cambios como las consecuencias negativas que podría conllevar para la población y para la red institucional del sector salud en la ciudad.

El análisis de la evolución de estos indicadores en los últimos años arroja como conclusión central que la mayor parte de la población no tiene derecho a la salud y que la dinámica establecida por la reforma de 1993 no tiene posibilidades de construir un camino con ese objetivo. Como se demuestra en otros capítulos de este libro, en la última década los ingresos de los sectores medios y pobres se han deteriorado, aumentando la vulnerabilidad de la población a

las enfermedades y al hambre. Además de la precaria situación económica, el fenómeno del desplazamiento ha acentuado aún más la vulnerabilidad de los más pobres.

Lo que la sociedad colombiana hubiera requerido y requiere urgentemente, entonces, es un sistema de salud que mitigue, al menos en parte, algunas de las inequidades generadas por el resto del sistema económico y social. Pero el sistema de salud creado con la Ley 100 no sólo no tiene ese objetivo, sino que, por el contrario, se ha convertido en una nueva fuente de inequidad. Aunque no se cuenta con datos específicos para la ciudad, en Colombia, en general, el principal rubro en materia de recursos para la salud lo constituyen los dineros que las familias invierten, es decir, lo que se denomina *gasto de bolsillo* (República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, 2001). Esta característica es totalmente contraria a la situación de la mayoría de los países con mejores indicadores de salud, donde el mayor gasto lo hace el Estado. Pero además este *gasto de bolsillo* es regresivo. Aunque ha aumentado considerablemente para toda la población, el incremento para las personas más pobres fue del 90%, mientras que para las de mayores ingresos fue del 70%.

Se requería también y se requiere todavía, de un gobierno local que contribuyera a distribuir de manera más justa los recursos para la salud y a construir un proyecto de salud para la ciudad con metas claras en materia de indicadores y problemas a superar. Pero la centralidad del sistema de salud, dominada por el mercado del aseguramiento, envolvió en su lógica a las instituciones gubernamentales locales. Aunque en la última década aumentaron los recursos financieros para el sector salud en la ciudad, buena parte de ellos los consume el aseguramiento en el régimen subsidiado, que cubre sólo a una parte de la población, no representa acceso real a los servicios para sus afiliados y tiene pocas posibilidades de ampliar su cobertura.

Por consiguiente, el aumento de recursos del sector ha corrido paralelo al detrimento de las condiciones de salud de la población, de los sistemas de información, los programas de salud pública de la ciudad, así como del liderazgo gubernamental en el sector. Se

requiere entonces que las autoridades locales corrijan el rumbo y emprendan la construcción de una política de salud a largo plazo. Parte de esa nueva política deberá ser también recobrar el liderazgo que una vez se tuvo en el país, en materia de organización institucional de la salud, proponiendo, como lo están haciendo otras secretarías de salud, transformaciones radicales al sistema de salud creado con la Ley 100 y recuperando los principios rectores de la salud pública.

El acceso a los servicios de salud

Con la promulgación de la Ley 100 en diciembre 1993, desapareció el Sistema Nacional de Salud y se creó el Sistema General de Seguridad Social en Salud. El análisis de la situación de salud de los habitantes de la ciudad en la última década es entonces, al mismo tiempo, una evaluación del impacto de los primeros 10 años de implementación de la reforma.

Con la Ley 100 se crearon dos regímenes para acceder al sistema de salud: El *contributivo*, al que pertenecen las personas con relación salarial o capacidad de pago, las cuales cotizan al sistema, y el *subsidiado*, al que pertenecen las personas que no tienen capacidad de pago, por las cuales el Estado asume parcialmente el monto del seguro a través de un subsidio. Se esperaba que en el año 2001 el 70% de la población estuviera en el régimen contributivo y el 30% en el subsidiado. La población no cubierta por ninguno de los dos regímenes se denomina "vinculada" y se suponía que sería un pequeño grupo, que además estaría en esa condición sólo durante el período de transición, hasta el 2001.

La selección de las personas beneficiarias del subsidio en salud se realiza por medio del Sistema de Selección de Beneficiarios de Subsidios Sociales (Sisben), una encuesta donde el mayor peso para definir la situación de pobreza de los individuos está dado por las Necesidades Básicas Insatisfechas, NBI, y en la que el ingreso real tiene un bajo peso relativo.

En relación a la situación de acceso a los servicios de salud, un punto de referencia es el diagnóstico realizado en 1997 en el marco del Plan Estratégico para Medellín (PEM), ya que la Dirección Local

de Salud (DLS), posteriormente denominada Secretaría de Salud, sólo comenzó su funcionamiento en febrero de 1997 y el régimen subsidiado se empezó a implementar en esa misma época.

El diagnóstico del PEM sostiene: “El régimen subsidiado no sólo cubre a muy poca parte de la población sino que además sus beneficiarios desconocen el funcionamiento del sistema y los servicios a los que tienen derecho” (1997:86). En ese momento sólo había un 5,7% de la población incluida en el régimen subsidiado pero además eran comunes las quejas sobre el desconocimiento por parte de los usuarios de sus derechos, las duplicaciones realizadas fraudulentamente por las Administradoras del Régimen Subsidiado (ARS), que recibían dinero dos o más veces por un mismo afiliado y los problemas de coordinación entre la DLS y las ARS.

En el mismo diagnóstico también se señaló: “En materia de cobertura es importante anotar la preocupación por la población vinculada. Hay coincidencia en afirmar que esta franja no está accediendo a los servicios, pues no están asegurados y el sector público que antes los atendía, gracias al subsidio a la oferta, los está excluyendo vía aumento de tarifas” (PEM, 1997:86).

¿Qué pasó en el transcurso de estos años en materia de acceso a los servicios de salud?

Algunos planes de desarrollo municipales que se implementaron en este período se propusieron asegurar al 100% de la población que, por su condición de pobreza de acuerdo al Sisbén, tuviera derecho al subsidio. Esta meta nunca se cumplió por problemas estructurales de la Ley 100, a los que se añadieron fallas propias de los gobiernos y los actores locales del sistema. La ley generó un proceso de intermediación en el cual las ARS se apropian de una parte considerable de los recursos financieros; además, la ley se formuló presupuestando unos escenarios macroeconómicos que no se cumplieron, tales como un crecimiento de la economía nacional del 5% anual y mayores tasas de empleo en la economía formal, para garantizar que el 70% de la población estuviera afiliada al régimen contributivo. Las tablas siguientes permite analizar detalladamente la evolución del proceso de aseguramiento.

Tabla 61. Evolución de la cobertura de aseguramiento en Medellín, 1997-2003.

Año	Porcentaje de población en el Régimen Contributivo		Porcentaje de población en el Régimen Subsidiado		Porcentaje de población sin cobertura (vinculada)		Total	
	Población	%	Población	%	Población	%	Población	%
1997*	1.200.000	62	231.535	12	497.312	26	1.928.847	100
1998*	1.311.735	67	216.459	11	423.635	22	1.951.829	100
1999*	1.082.666	55	223.459	11	649.959	33	1.956.084	100
2000*	1.267.737	63	224.868	11	508.763	25	2.001.368	100
2001**	1.349.183	55	232.596	10	865.639	35	2.447.418	100
2002**	1.426.607	56	239.530	10	861.781	34	2.527.918	100
2003**	1.102.923	52	248.661	12	762.712	36	2.114.296	100

Fuente: *Contraloría General de Medellín.

** Proceso de compensación Fosyga, contratos firmados con las ARS y SISBEN.
En: Balance general plan de desarrollo de Medellín 2001-2003 p115.

La tabla siguiente presenta el porcentaje de población asegurada durante ese mismo período, elaborado con base en la información anterior.

Tabla 62. Porcentaje de población asegurada, 1997-2003.

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
74	78	66	74	65	66	64

Fuente: Contraloría General de Medellín, 2002.

Las tablas anteriores muestran que en materia de aseguramiento, la meta de 100% no sólo no se cumplió, sino que la cobertura tiene una tendencia decreciente; cada vez más personas pierden su seguro de salud y quedan en la categoría de vinculados. Un análisis más detallado de lo que ha sucedido con el régimen subsidiado se ilustra en la siguiente tabla:

Tabla 63. Tendencia de afiliación régimen subsidiado 1996-2003 Medellín

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
85.982	231.535	216.459	223.459	224.868	231.613	239.219

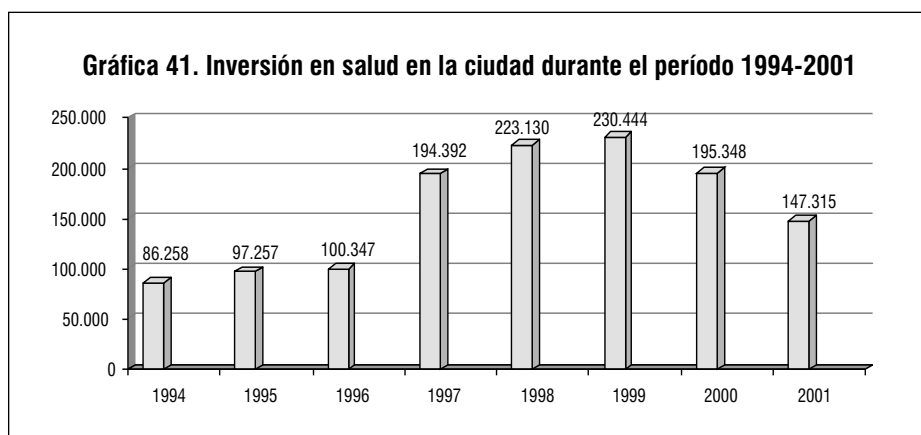
Fuente: Contraloría General de Medellín, 2002

Las personas que tienen derecho al régimen subsidiado son las que quedan clasificadas en los niveles 1, 2 y 3 de acuerdo al Sisbén. El total de clasificados en estos niveles en Medellín es de 621.282 personas de las cuales hay 239.219 realmente afiliadas al régimen

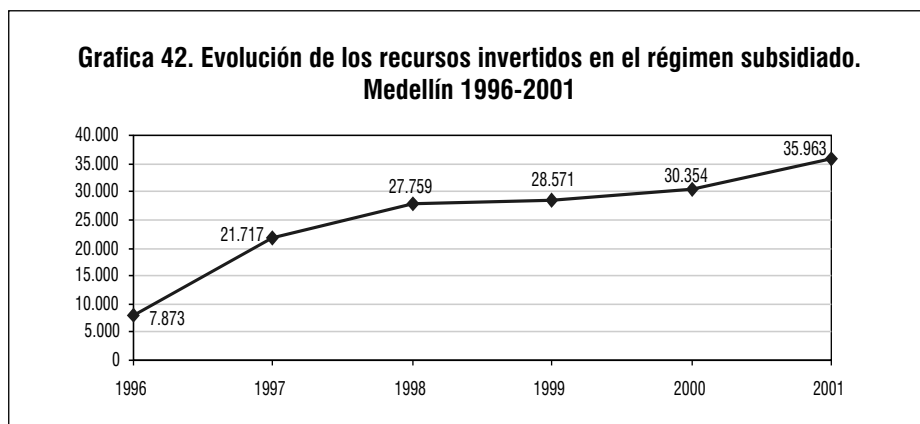
subsidiado, es decir, 382.063 personas pobres que tienen derecho a la afiliación quedan por fuera del sistema y son atendidas en calidad de población vinculada (Contraloría General Medellín, 2002:13). Hay que destacar que la situación es seguramente más dramática, pues si se analizara la pobreza de acuerdo a los ingresos de las familias, el número de personas pobres sería realmente mayor, pero la metodología con que fue elaborado el Sisbén prioriza otros indicadores diferentes al ingreso.

De acuerdo al estudio realizado por la Contraloría Municipal el crecimiento en ampliación de cobertura desde 1999 hasta el 2002 es del 2,5% o sea, 6.000 personas nuevas en cada año, lo que quiere decir que dadas esas mismas condiciones, se requieren 64 años para garantizar la afiliación al régimen subsidiado de toda la población que hoy tiene el derecho. Sin embargo, la cifra de nacimientos que se registra anualmente absorbe los cupos que se liberan en cada período de contratación, lo que implica que la gente clasificada y en espera no tendría posibilidades reales de afiliación al sistema (Contraloría General de Medellín, 2002:15).

El problema de la baja cobertura del aseguramiento es una cara de la moneda. La otra cara es, sin duda, los recursos que la ciudad invierte y el esfuerzo que la sociedad está realizando para implementar el nuevo sistema de seguridad social. La evolución de los recursos durante el período se ilustra en la gráfica siguiente.



De acuerdo al estudio realizado por Granda (2001:28) sobre comportamiento de las finanzas y el gasto público en Medellín, los recursos en salud han crecido en términos reales durante el período, aunque disminuyeron en el 2000 y 2001. El rubro que mayor porcentaje de esos recursos ha recibido es precisamente el pago a las ARS por las personas que pertenecen al régimen subsidiado. La gráfica siguiente presenta la evolución de los recursos destinados al régimen subsidiado.



Fuente: Contraloría General de Medellín, 2002.

Claramente se observa que la ciudad está invirtiendo un porcentaje cada vez más creciente de los recursos de la salud en sostener el régimen subsidiado, que no tiene capacidad de ampliar su cobertura y que cada vez absorberá un mayor porcentaje de las finanzas. Esta mayor asignación de recursos para pagar a las ARS el aseguramiento de las 230.000 personas obviamente ha afectado la inversión en otros rubros y especialmente en los programas de salud pública cobijados en el Plan de Atención Básica (PAB), que ha sido uno de los grandes perdedores en el proceso de implementación de la reforma.

Surge entonces otra pregunta ¿cuál es la percepción de la población frente a esta situación? En la investigación realizada por la Universidad de Antioquia sobre condiciones de acceso a los servicios de salud para los usuarios del régimen subsidiado en Antioquia, se plantea una valoración positiva de este régimen en los siguientes términos:

Es una valoración sustentada en que la afiliación ha beneficiado a la población más pobre y a algunos grupos vulnerables que se perciben en ventaja o privilegio frente a los no incluidos en el régimen. Este grupo también valora que los costos de los servicios son menores para ellos en comparación con los costos que tienen las personas no afiliadas y es mayor su posibilidad de acceder a servicios de salud de alto costo. Para ellos la afiliación representa algún acceso real a los servicios así sea con restricciones (Universidad de Antioquia, 2002:5).

Paradójicamente, las críticas de los usuarios al sistema de salud también son al régimen subsidiado. Se refieren a la baja cobertura de aseguramiento sin posibilidades de expansión a futuro, a la exclusión de una franja de población pobre que realmente necesita la afiliación y a los mecanismos que se han puesto en marcha para excluir a los ya incluidos. Estos mecanismos son de diferente naturaleza: vencimiento del carné sin renovación de la afiliación, desatención a la solicitud de re-encuesta, atención para sólo un miembro de la familia, suspensión de afiliación sin previo aviso y cambio de clasificación de nivel pobreza hacia uno más alto (Echeverri, 2002:7).

Los usuarios consideran que la situación ha mejorado respecto al sistema anterior, sólo para grupos poblacionales específicos, es decir, para aquellas personas que pertenecen al régimen subsidiado. La valoración mayoritaria es que debido a la puesta en marcha de la reforma la situación se ha deteriorado por las barreras económicas, la gran exclusión de la focalización, la disminución de las acciones y los programas de prevención, el cierre de centros y puestos de salud y la insuficiencia de servicios de la red pública (Echeverri, 2002:8).

Lo que el anterior panorama refleja es una política social con mecanismos de inclusión diferenciada de los sectores más pobres de la población. Aquellos incluidos legitiman el sistema mientras el resto espera el momento en que pueda ser parte de él.

La posibilidad de estar libres de las enfermedades prevenibles

Con base en las estadísticas con que la ciudad contaba en 1993, el Plan de Desarrollo Municipal de ese entonces planteó en

el diagnóstico de la situación de salud: Al analizar las necesidades y problemas de salud de la comunidad se consideran como prioritarias:

- **Enfermedades respiratorias:** El grupo etáreo más afectado es el de los menores de cinco años, debido no sólo a la contaminación ambiental de la ciudad sino también a las condiciones sociales y económicas.
- **Las enfermedades de transmisión entérica:** A pesar de ser Medellín una de las ciudades con mayor cobertura de acueducto y alcantarillado, las enfermedades de transmisión entérica ocupan el segundo lugar de incidencia dentro de las enfermedades de notificación obligatoria.
- **El binomio madre-hijo:** El mayor número de años de vida útil potencialmente perdidos en el país se concentra en el binomio madre-hijo a pesar de la reducción de las tasas de mortalidad materna y perinatal.
- Los otros problemas prioritarios son la **desnutrición**, las **enfermedades de transmisión sexual** y **Sida**, y las **enfermedades inmunoprevenibles**.

No existe información sobre la evolución de algunos de estos problemas y la información disponible no permite establecer tendencias ni sacar conclusiones definitivas. Después de la reforma de 1993 se han modificado varias veces las normas y procedimientos sobre notificación de morbilidad que las IPS deben realizar y la información sobre situación de salud se fragmenta por la multiplicidad de actores del sistema. Debido a estas limitaciones en la información, para el presente trabajo se prefirió destacar algunos hechos actuales que pueden considerarse críticos en materia de morbilidad y mortalidad.

Antes de proceder al análisis es necesario decir que los datos que se presentarán corresponden a cifras absolutas, no a tasas ni a porcentajes que permitan construir indicadores epidemiológicos precisos. Por lo tanto el análisis se hace considerando esa limitación y estableciendo de antemano que no es posible establecer un diagnóstico preciso ni tendencias.

En relación a las enfermedades de transmisión entérica y las infecciones respiratorias, la información extractada de una muestra representativa de IPS evidencia que la enfermedad respiratoria aguda y la enteritis constituyen todavía las dos primeras causas de consulta por urgencias y por consulta externa para menores de cinco años. Los datos insinúan también que el número de casos tiende a aumentar pero no es posible concluir nada en este sentido. Igualmente la enfermedad respiratoria aguda, enteritis, bronquitis, enfisema y asma están entre las diez primeras causas de urgencias para todos los grupos de edad, incluyendo la población masculina y femenina (Alcaldía de Medellín, Secretaría de salud, 2002).

Tabla 64. Cinco primeras causas de morbilidad por urgencias en menores de cinco años. Medellín, 1999-2001.

(Causa) Menores de un año	1999	2001	(Causa) 1-4 años	1999	2001
Infección respiratoria Aguda	7.545	8.946	Infección respiratoria Aguda	11.515	14.344
Enteritis	3.241	4.507	Enteritis	4.797	7.245
Enfermedad del oído	1.855	2.045	Enfermedad del oído	4.234	5.064
Bronquitis, Enfisema y asma	1.381	956	Bronquitis, enfisema y asma	2.848	3.150
Neumonías	1.133	1443	Laceraciones, heridas y traumatismos	2.286	2.371

Fuente: Alcaldía de Medellín. Secretaría de Salud de Medellín. 2002.

La información también muestra que las laceraciones y heridas están entre las primeras 10 causas de consulta por urgencias aún en el grupo de edad de 1 a 4 años, en una tendencia que también parece estar en aumento.

En relación al binomio madre-hijo, las cifras de mortalidad en el grupo de menores de un año muestran que entre las principales causas de muertes se encuentran algunas relacionadas con la inadecuada atención durante la gestación y la ausencia de programas de promoción de la salud focalizados en ese grupo de población. Es el caso, por ejemplo, del bajo peso al nacer, las neumonías y las sepsis del recién nacido. Igualmente es muy alarmante que la desnutrición por bajo consumo de calorías y proteínas sea la tercera causa de muerte en niños menores de cuatro años (Alcaldía de Medellín. Secretaría de Salud, 2002).

Tabla 65. Cinco primeras causas de mortalidad en menores de un año. Medellín, 1999-2001.

Causa	1999	2001
Síndrome dificultad respiratoria	57	55
Malformación Congénita corazón	42	44
Bajo peso al nacer	29	24
Sepsis del recién nacido	26	19
Neumonía	18	17

Fuente: Alcaldía de Medellín. Secretaría de salud, 2002.

La información anterior significa que los problemas considerados prioritarios hace una década son los mismos problemas actuales, con el agravante que no se percibe un proyecto de largo plazo para conjurarlos.

Tabla 66. Evolución de algunas de las enfermedades de notificación obligatoria. Medellín, 2000-2002.

Enfermedad	2000	2001	2002
Varicela	5	305	630
Tuberculosis respiratoria	871	791	885
Dengue Clásico	29	75	190
Dengue hemorrágico	1	2	14
VIH/SIDA	339	431	447

Casos confirmados por laboratorio y epidemiología.

Fuente: Secretaría de Salud. Sistema de Vigilancia Epidemiológica, Sivigila.

Las enfermedades de notificación obligatoria corresponden al grupo de las infecciosas que fueron consideradas prioritarias en 1993 y que en su mayoría se pueden controlar con programas de salud pública incluidos en el Plan de Atención Básica (PAB). Sin embargo, como se señaló, los principales recursos financieros de la ciudad en materia de salud se invierten en el pago a las ARS de los seguros de salud y no en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Las cifras de mortalidad materna (número de mujeres muertas por complicaciones con el embarazo, parto y puerperio por cada cien mil nacidos vivos) y de mortalidad infantil (niños menores de 1 año muertos en el período por cada mil nacidos vivos) no han cambiado sustancialmente después de diez años, a pesar de todo el cambio institucional y la inversión de recursos.

Tabla 67. Tasa de mortalidad materna, infantil y general en Medellín, 1993-2001.

Indicador	Mortalidad materna por 100.000 nacidos vivos	Mortalidad infantil por 1.000 nacidos vivos	Mortalidad General por 1.000 habitantes
1993*	SI	16,2	9,8
1999**	36,5	15,9	8,2
2001**	31,1	15,7	8,9

SI= Sin Información.

* Componente Salud Plan Desarrollo Municipal. 1995 p6.

** Dane Medellín. Datos suministrados por la Secretaría de Salud de Medellín 2003. En: Veeduría ciudadana al Plan de Desarrollo 2001-2003, (2003). Componente salud y nutrición. p.18.

Tabla 68. Primeras causas de mortalidad general. Medellín, 1993 y 2002.

Causa	1993 - Orden casos		2002 - Orden casos	
Homicidios y lesiones	1	5.620	1	3.585
Infarto agudo de miocardio	2	1.492	2	2.386
Enfermedades cerebrovasculares	3	785	5	755
Enfermedades isquémicas del corazón	SI		3	1.396
Accidente por vehículo motor	4	621	7	435
Tumores malignos de localizaciones no específicas	5	518	10	347
Diabetes mellitus	SI		6	484
Otras enf. del corazón	7	453	8	414
Tumor maligno tráquea, bronquios y pulmones	8	303	9	368
Neumonías	9	261	SI	

SI= Sin Información.

Fuente datos 1993: Alcaldía de Medellín. Metrosalud 1995.

Fuente datos 2002: Alcaldía de Medellín. Secretaría de Salud.

Las principales causas de mortalidad general en Medellín son las muertes violentas, los accidentes, las enfermedades cardiovasculares y las pulmonares. Este perfil de mortalidad es complejo ya que refleja la combinación de múltiples factores de orden social e individual tales como la violencia, las precarias condiciones habitacionales, la inadecuada alimentación y los hábitos y estilos de vida no saludables.

En el estudio realizado por López, Hoyos y Grisales (2001: 27-33):

Sobre la mortalidad evitable en Medellín, 1994-1998, por causa y comuna, se encontró que de cada 1.000 defunciones por todas las causas, 304 (30%) correspondían a muertes evitables. Las muertes violentas (256) aportaron en promedio las tasas más altas de muertes evitables en la ciudad. Las otras muertes (50) corresponden a evitables por vacunación, saneamiento ambiental y diagnóstico precoz.

En ese mismo estudio se encontró que, exceptuando la comuna La Candelaria, la Comuna 12 (La América) presenta las tasas más altas de muertes evitables por medidas de saneamiento ambiental y la Comuna 1 (Popular) tiene las mayores tasas de muertes por enfermedades propias de la primera infancia.

En el período comprendido entre 1987 y 2001, la mortalidad general varió entre 7,7 y 8,9 defunciones por cada mil habitantes, con fluctuaciones anuales. Esta tasa presenta su máxima frecuencia entre 1990 y 1993, coincidiendo con el punto más alto de la tasa por mortalidad violenta, y a partir de este año se observa una disminución sostenida. El rasgo más visible en la evolución de las cinco primeras causas de mortalidad es, sin duda, la disminución del número de homicidios y lesiones y de accidentes de tránsito. Sin embargo, la mortalidad por otras causas prácticamente no ha tenido ningún cambio en más de una década.

Tabla 69. Evolución de las tasas de mortalidad general. Medellín, 1987-2001.

Año	Nº de casos	Población	Tasa *
1987	12.282	1.593.858	7,71
1988	13.524	1.626.940	8,31
1989	14.322	1.660.064	8,63
1990	16.066	1.693.883	9,48
1991	16.917	1.728.298	9,79
1992	16.659	1.763.334	9,45
1993	16.625	1.689.596	9,84
1994	16.500	1.856.764	8,89
1995	16.494	1.892.409	8,72
1996	16.356	1.930.029	8,47
1997	17.389	1.971.549	8,82
1998	17.223	1.997.279	8,62
1999	15.973	1.956.125	8,17
2000	14.713	1.978.509	7,44
2001	17.870	2.001.256	8,93

* Tasa por mil habitantes. Fuente: Oficina de Planeación Metropolitana (2001). Base de datos Dane 1987-2001.

Durante el período 1987-2001, el riesgo de morir de la población masculina fue aproximadamente el doble que el de la femenina, ya que murieron en promedio 12 hombres y 6 mujeres por cada mil habitantes. Se conservó la relación 2:1.

Tabla 70. Mortalidad según sexo. Medellín, 1987-2001.

AÑO	Masculino		Femenino		Total	
	Nº	Tasa	Nº	Tasa	Nº	Tasa
1987	7.456	9,95	4.462	5,52	12.282	7,71
1988	8.367	10,98	4.982	5,80	13.524	8,34
1989	9.311	11,98	4.855	5,50	14.322	8,63
1990	10.688	13,47	5.188	5,76	16.066	9,48
1991	11.594	14,33	5.266	5,73	16.917	9,79
1992	11.219	13,59	5.306	5,66	16.659	9,45
1993	10.860	13,89	5.443	5,99	16.625	9,84
1994	10.864	12,44	5.636	5,73	16.500	8,88
1995	10.495	11,88	5.999	5,94	16.494	8,72
1996	10.251	11,38	6.105	5,93	16.356	8,47
1997	10.544	11,51	6.640	6,39	17.389	8,77
1998	9.466	10,29	6.082	5,64	17.223	7,75
1999	8.399	9,35	7.574	7,16	15.973	8,17
2000	8.002	8,81	6.711	6,27	14.713	7,44
2001	10.092	10,99	7.778	7,18	17.870	8,93
Media	9.841	11,66	5.868	6,01	15.928	8,70

* Tasa por mil habitantes. Fuente: Oficina de Planeación Metropolitana (2001). Anuario Estadístico Metropolitano. Base de datos Dane 1987-2001.

La posibilidad que tienen los ciudadanos de estar libres de hambre

Uno de los aportes más importantes de la teoría de Amartya Sen (1983:1.120) es su contribución al campo de estudio de la alimentación y la nutrición, donde muchos de los diagnósticos se hacen desde la perspectiva de la disponibilidad de alimentos. Sen propone un cambio en la evaluación para enfocarse en tres aspectos.

- a) La desnutrición no es un problema de producción o disponibilidad de alimentos en relación a las necesidades de la población, como se plantea generalmente, sino que se trata de un escaso dominio de los pobres sobre los alimentos que garantizarían su adecuado estado nutricional.
- b) Analizar el problema desde la perspectiva de derechos, afirmando que las capacidades de las personas dependen, entre otras cosas, del conjunto de bienes que puede dominar y ese conjunto se llama "sus derechos". "Que una persona sea capaz de ejercer dominio sobre la cantidad de alimentos para no morir de hambre depende de la naturaleza del sistema de derechos que opere en

la economía en cuestión y de la propia posición de la persona en esa sociedad” (Sen, 1983:1120).

- c) A pesar de acoger la perspectiva de los derechos, Sen considera que dada la inequidad dentro de las familias en la distribución de los alimentos, generalmente en contra de las madres y las niñas, para lograr una mayor comprensión del fenómeno es necesario analizar el estado nutricional de las personas, pues la disponibilidad en el hogar (el derecho de las familias sobre los alimentos) no garantiza igualdad en el consumo para todos los miembros.

El caso de Medellín, analizado desde esta perspectiva, es realmente alarmante ya que las estadísticas en materia de desnutrición demuestran que el problema va en ascenso, de la mano de la agudización de la pobreza y la inequidad en la distribución de los recursos.

Tabla 71. Clasificación nutricional menores de cinco años, Medellín 2000-2002

Tipo de riesgo	2000-2001* (%)	2002 (%)
Desnutrición global (peso/edad)	34.6	35.3
Desnutrición crónica (talla/edad)	42.9	47.6
Desnutrición aguda (peso/talla)	10.5	8.9

*Fuente: Secretaría de Salud. Perfil epidemiológico del menor en Medellín 2000-2001.

**Convenio inter-administrativo Secretaría de Solidaridad - Universidad de Antioquia. Informe consolidado interventoría.

Especial mención merece dentro de este análisis, la situación de salud y de seguridad alimentaria de la población desplazada. En un estudio realizado por la Organización Panamericana de la Salud, la Facultad Nacional de Salud Pública y la Facultad de Medicina de la Universidad de Antioquia (2003:92) se encontró que el 60,9% de los niños desplazados menores de cinco años están en riesgo de desnutrición crónica, tiene una talla menor que la esperada para su edad y el 23,7% tiene menor peso que el esperado para la edad.

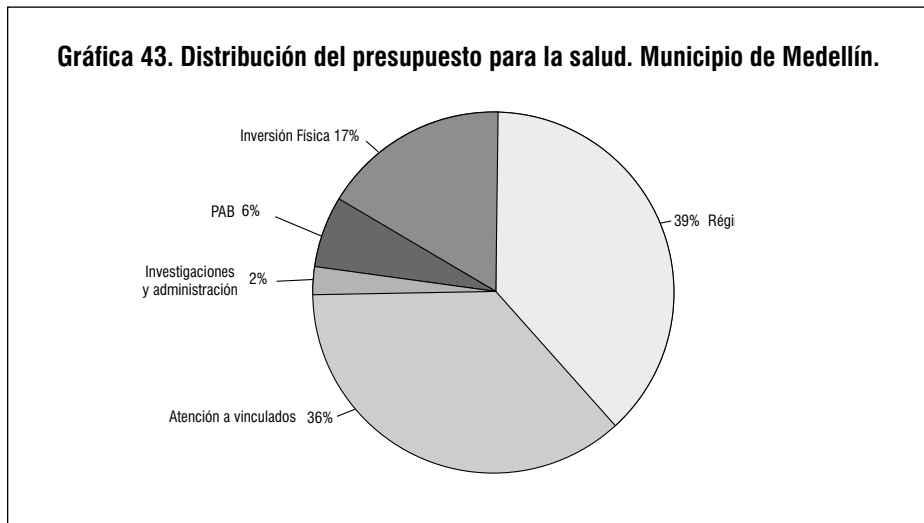
En este mismo estudio se estableció que el 91,7% de la población desplazada presenta algún nivel de inseguridad alimentaria porque manifiesta carencia de dinero para la compra de alimentos o ha reducido el número de comidas por día. El estudio, que compara las condiciones de salud y el acceso a los servicios de salud entre po-

blación desplazada y población del estrato 1 de Medellín, encontró que los desplazados tienden a valorar como precaria su situación de salud más que la población de estrato 1 y se enfrentan a mayores barreras económicas y administrativas para solucionar sus problemas de salud, en los casos en que acuden a las instituciones.

La salud pública

La salud pública es una de las grandes víctimas de la nueva política de salud aplicada con la Ley 100. Mientras que en el diagnóstico realizado en el PEM (1997:87) se señaló que las entidades gubernamentales de la ciudad tenían en ese momento una fortaleza construida de tiempo atrás, en materia de salud pública el balance después de 7 años no puede ser más desolador. La legislación nacional formulada en los últimos años distribuyó parte de las responsabilidades en materia de programas de salud pública entre los gobiernos locales —quienes deben desarrollar el Plan de Atención Básica—, las EPS y ARS, creando una fragmentación que bloqueó las posibilidades de intervención territorial que la salud pública requiere.

En la última década en Medellín, los recursos asignados en los planes de desarrollo para ejecutar programas de promoción de la sa-



Fuente: Secretaría de Hacienda, Departamento de Presupuesto.

lud y prevención de la enfermedad, además de no sobrepasar el 7% del presupuesto, no se ejecutaron en su totalidad. Por su parte las EPS y las ARS han sido renuentes a cumplir con sus obligaciones en materia de salud pública, seguramente porque esto puede significar mayor conocimiento sobre sus derechos por parte de los usuarios y mayores niveles de consulta. En consecuencia, desaparecieron algunos de los programas de salud pública y aumentaron algunas enfermedades infecciosas que son objeto de vigilancia epidemiológica (Veeduría Plan de Desarrollo, 2003:127).

La posibilidad que tienen los ciudadanos de participar en la formulación de la política pública en salud

Los cambios en materia de capacidad institucional y liderazgo de la Secretaría de Salud, así como el debilitamiento de los programas de salud pública, explican también el déficit en materia de participación ciudadana. El diagnóstico realizado en el 2004 señala:

Frente a la participación social en el sistema de salud, se cuenta con un desarrollo normativo suficiente pero se visualiza falta de compromiso por parte de algunos entes gubernamentales, instituciones que conforman el sistema general de seguridad social en salud y la comunidad en general que no han permitido que esta estrategia logre los objetivos para los cuales fue reglamentada (Alcaldía de Medellín, 2004:52).

Un análisis de largo plazo parece concluir que en el sector salud se dio uno de los cambios más radicales en materia de participación social durante la década de los 90. De los comités barriales de salud se pasó a los Comités de Participación Comunitaria, cambiando radicalmente sus formas de acción. Los comités barriales promovieron la construcción y dotación de los centros de salud, capacitaron a la población y participaron de las actividades promovidas por las instituciones públicas. Las reformas iniciadas desde mediados de los 80 crearon nuevas formas de participación que cambiaron radicalmente la razón de ser y la dinámica de estos grupos. Con la nueva reglamentación se esperaba que los comités participaran en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes locales y municipales de salud, en una función más política que la realizada hasta entonces.

Desafortunadamente la dinámica provocada por la Ley 100, con la centralidad de la lógica del mercado, el debilitamiento de lo público en salud y el quiebre de las instituciones públicas, imprimió a las organizaciones sociales de salud un accionar de naturaleza radicalmente diferente. Hoy el trabajo de muchas de ellas gira alrededor de los problemas de afiliación de la población al Sisbén, la denuncia de la corrupción en el sistema de aseguramiento y los reclamos por la baja calidad de la atención de los usuarios.

En entrevistas realizadas con la metodología grupos focales, algunos miembros de organizaciones de salud mencionan como principales problemas la falta de acompañamiento del gobierno municipal para la exigibilidad del derecho a la salud, y el escepticismo y la desilusión frente a los gobiernos locales por la utilización que han hecho de las organizaciones y los líderes. Pero la crítica no es sólo en relación a las administraciones municipales. Destacan también la falta de apoyo de los trabajadores de la salud para tramitar las necesidades de la población y aportar en capacitación. Los integrantes de estas organizaciones también evidencian la escasa transparencia de la información generada en el sistema de salud. Todo lo anterior se traduce en escasos incentivos para participar por la nula o muy poca incidencia de las organizaciones en los espacios de debate público y de toma de decisiones y por la falta de autonomía de las organizaciones en los espacios de participación promovidos por el Estado (Echeverri, 2002:2).

La capacidad institucional local para formular las políticas públicas de salud

La participación activa en las políticas públicas de salud requiere, además de la voluntad manifiesta de los ciudadanos, de una sólida capacidad institucional del Estado para promover la participación y canalizar las demandas colectivas.

Un punto de referencia para el análisis de la capacidad institucional lo constituye el diagnóstico del PEM (1997), en el cual los principales actores relacionados con la salud de la ciudad manifestaron la debilidad de las instancias de la administración municipal y su escaso liderazgo en la implementación de la reforma. De este

diagnóstico también llama la atención cómo esa debilidad estatal favoreció el fortalecimiento del sector privado en el manejo de la salud de los ciudadanos y debilitó la salud pública y la participación de las organizaciones sociales:

La opinión mayoritaria considera de bajo perfil y débil liderazgo el papel de la Dirección Local de Salud (Secretaría de Salud) en la conducción de proceso de reforma. Persiste la valoración de carencia de un horizonte en salud en la ciudad construido conjuntamente. Esto se pone de presente en la selectividad en la implantación de la reforma: se ha propiciado la participación del sector privado pero resulta incipiente el papel regulador y de garante de la salud pública del Estado. De ahí la precariedad del control general sobre el sistema (costos, prestación de servicios) y de presencia del Estado en la promoción y prevención de la salud (p. 87).

En el diagnóstico de 1997 se señalaron además tres debilidades:

- Ausencia de una red de prestación de servicios que integre los sectores público, privado y solidario, y que responda eficazmente a las necesidades de la población.
- Ausencia de un sistema de información ágil y oportuna sobre recursos humanos, infraestructura disponible y características de la población usuaria, que esté a disposición de los sectores público, privado y solidario.
- Ausencia de información clara para determinar si realmente con el nuevo sistema de salud se está ampliando la cobertura de los servicios y se llega al conjunto de la población.

El diagnóstico sobre la capacidad institucional de la ciudad en materia de salud sigue vigente y se puede afirmar que esta capacidad es otra de las grandes perdedoras de la reforma de 1993. La administración municipal no muestra, durante los últimos años, compromiso en construir un proyecto de salud para la ciudad, que involucre y dirija los sectores público y privado y a las organizaciones comunitarias.

Un hecho que sirve para contrastar la debilidad de todo lo que constituye lo público en la ciudad y la centralidad de la lógica del mercado es el crecimiento de la intervención del sector privado, que se puede constatar en las tablas que siguen.

Tabla 72. Instituciones prestadoras de servicios de salud según nivel de atención y subsector al que pertenecen, Medellín 1995

Instituciones	Nivel I	Nivel II	Nivel III	Total
ISS		4	1	5
Medicina Prepagada				10
METROSALUD				
Hospitales	5	5		10
Centros de salud	37			37
Puestos de salud	9			9
SECTOR PÚBLICO				
Hospitales			2	2
SECTOR PRIVADO				
Clínicas hospitalares	157	8	9	17
Consultorios médicos	32			157
Laboratorios	33			32
Ópticas	17			33
Centros de urgencias	39			17
Odontólogos				39
Total	330	17	12	359

Fuente: Municipio de Medellín. Plan municipal de desarrollo 1995. p. 21.

En 1995 había 295 entidades privadas de primer nivel de atención. La situación en 1998 ya mostraba una tendencia diferente; en ese año el sector privado estaba ya constituido por 3.294 entidades.

Tabla 73. Instituciones prestadoras de servicios de salud según nivel de atención y subsector al que pertenecen, Medellín 1998

Nivel de atención	Total IPS	Privadas	Públicas	Metrosalud
I	3.312	3.270	42	41
II	65	55	10	10
III	11	9	2	

Fuente: Municipio de Medellín. Plan de desarrollo 1998-2000 p.44.

Conclusión

La salud fue el sector en que se implantó con mayor fuerza la llamada nueva política social de los 90. El análisis sobre lo sucedido en estos últimos años permite tomar cierta distancia de la retórica con que fue formulada la reforma para esclarecer, con base en sus resultados reales, cuáles son las dinámicas que este tipo de reformas crea. El elemento más evidente es que la centralidad del mercado rige y gobierna la prestación de servicios de salud y la salud pública.

Esta consideración general se expresa en los siguientes elementos:

- La capacidad institucional que la ciudad tenía y que hasta mediados de la década pasada se podía considerar un capital que permitía enfrentar los cambios y conducir la reforma, se erosionó durante los últimos años. Esta capacidad estaba representada, especial pero no exclusivamente, en la conducción y liderazgo político y técnico de las instituciones rectoras de la salud en el municipio.
- El papel que han cumplido las entidades municipales en este período ha sido básicamente el de garantizar el funcionamiento del aseguramiento y por eso su suerte está ligada a la de este proceso. Centrar el rol del Estado local en ese aspecto, metió a las autoridades locales que administraron la salud en una especie de callejón sin salida, que consumió y todavía consume buena parte de los recursos, sin que le reporten beneficios que compensen la inversión. Aunque un sector de la población pobre de la ciudad se ha beneficiado, los logros obtenidos no compensan el enorme sacrificio económico que la sociedad está realizando. De continuar en la misma línea, el número de personas incluidas en el régimen subsidiado no seguirá creciendo mientras que los recursos que la sociedad está invirtiendo en este régimen, es decir el dinero que se le paga a las ARS, si lo harán, consumiendo casi todo el presupuesto para la salud.
- La noción que se ha ido asentando es que no hay un proyecto a largo plazo que garantice el cumplimiento paulatino de metas en materia de salud. Por esa razón resulta tan desconsolador para muchos ciudadanos, la reaparición de brotes epidémicos de enfermedades de los que una vez fuimos líderes en erradicación. El desconsuelo se vuelve indignación cuando se contrasta el deterioro de la salud con el aumento de los recursos del sector.
- La dinámica provocada por la nueva política de salud centrada en el aseguramiento, como se expresó anteriormente, se manifiesta, entre otras cosas, en dos elementos muy lesivos desde la perspectiva de la salud pública: Por una parte las intervenciones colectivas que buscan mejorar las condiciones de salud para grupos poblaciones se fragmentaron y se han reducido cada

vez más a acciones individuales y, en segundo lugar, la única información que es confiable y se depura permanentemente es aquella que le permite a las instituciones saber con precisión si los pacientes están al día con el pago de las cotizaciones o si son afiliados al régimen subsidiado. La información relacionada con el estado de salud de la población, metas cumplidas y por cumplir, adecuación de la red de servicios, no existe o no tiene confiabilidad.

- La dinámica de la reforma también arrastró con ella a la participación social en salud. Las organizaciones sociales han concentrado sus esfuerzos en vigilar lo poco que es público del aseguramiento y las voces que reclaman una evaluación abierta y transparente de la situación han sido marginadas. En Medellín y en el país se ha querido tapar la contundente realidad de la crisis de la reforma que le dio el papel protagónico al sector privado y a los mecanismos de mercado con nuevos discursos que oscurecen la realidad y no dan cuenta del enorme fraude al que la sociedad fue sometida.

Referencias

- Aday, L. (2000). An expanded Conceptual framework of equity: implications for assessing health policy. En: Albrecht G, Fitzpatrick R & Scrimshaw S. (eds). Handbook of Social studies in health and medicine. SAGE Publications. Thousand Oaks. CA. 481-492.
- Agency for Health Care Research and Quality. (2003). National Health Quality Report 2003. US.
- Alcaldía de Medellín. Metrosalud. (1995.) Componente salud del Plan de Desarrollo Municipal.
- Alcaldía de Medellín. Secretaría de Salud. (1998). Plan Local de Salud 1998-2000.
- Alcaldía de Medellín. Secretaría de Salud. (2002). Medellín en cifras 1999-2001.
- Alcaldía de Medellín. (2004). Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007. Medellín, compromiso de toda la ciudadanía.
- Almeida C. (2002). Reforma de sistemas de servicios de salud y equidad en América Latina y el Caribe: Algunas lecciones de los años 80 y 90. Cad. Saúde Pública vol.18, Río de Janeiro julio-agosto. Pp. 905-925.
- Álvarez, L.S. (2001). La situación de salud de la población colombiana: Análisis desde la perspectiva de la equidad. En: Pensamiento en Salud Públi-

- ca. Medellín. Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia.
- Contraloría General de Medellín. (2002). Informe de estudios macro-sectoriales de Medellín.
- Corporación Región. (2003) Análisis de la morbilidad, la mortalidad y el sistema general de seguridad social en salud. Medellín 1987-2002. Sin publicar.
- Cortés, F. (2001). El proyecto político democrático y la cuestión de los derechos humanos sociales. En: Ciudadanía y derechos humanos sociales. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Daniels, N. (1985). Justice Health Care. Cambridge, Cambridge University Press.
- Echeverri, M.E. (2002). Informe de los conversatorios realizados con líderes de diferentes instancias de participación en salud de Medellín. Sin publicar.
- Gosepath, J. (2001). Consideraciones sobre las fundamentaciones de los derechos humanos sociales. En: Ciudadanía y derechos humanos sociales. Medellín: Escuela Nacional Sindical.
- Gracia, D. (1989). Fundamentos de Bioética. Madrid, Editorial Eudema.
- Gracia, D. (1998). ¿Qué es un sistema justo de servicios de salud? Profesión médica, investigación y justicia sanitaria. Santafé de Bogotá: Editorial El Búho.
- Granda, A. (2001). Estudio y evolución de las finanzas y el gasto público en Medellín 1990-2001. Medellín: Inédito
- Hernández, M. (2003). La salud fragmentada en Colombia 1910-1946. Universidad Nacional de Colombia. Santa fé de Bogota.
- Houston, S. (2002). Justice and HIV care in Africa--antiretrovirals in perspective. Journal of International Association of Physicians AIDS Care (Chic Ill). Spring;1 Pp. 46-50.
- Kongstvet, P. (2002). Managed Care: What It is and How it works. Gaithersburg, Md.: Aspen Publishers.
- López A., Hoyos, C. y Grisales, H. (2001). Estructura de la mortalidad evitable por comuna, Medellín, 1994-1998. En: S. Fernández y H. Grisales (Eds). Estudios sobre la mortalidad: diferentes enfoques. (Pp 27-33). Facultad Nacional de Salud Pública Héctor Abad Gómez, Medellín: Dane.
- Mann, J. (1997). Medicine and Public health, ethics and humans rights. Hastings Center Report.
- Morrow, R. y Byant, J. (1995). Health policy approaches to measuring and valuing life: conceptual and ethics issues. American Journal of Public Health. 85, 10. Pp. 1.356-1.360.
- Oficina de Planeación Metropolitana, Departamento de Análisis estadístico. (2001). Anuario Estadístico Metropolitano. Base de datos Dane 1987-2001.
- Organización Panamericana de la Salud, Facultad Nacional de Salud Pública y Facultad de Medicina Universidad de Antioquia. (2003). Análisis de la

- situación de salud de la población desplazada y de estrato 1 Medellín. Medellín: Sin publicar.
- Plan Estratégico para Medellín y el Área Metropolitana. (1997). El futuro de la ciudad metropolitana 2015. Medellín.
- Provea. (2000). La salud como derecho, marco internacional y nacional de protección al derecho humano a la salud. En: Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, La salud está grave. Santafé de Bogotá.
- Rawls, J (1996). Liberalismo Político. Santafé de Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Rawls, J. (1997). Teoría de la Justicia. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación (2001). Coyuntura Económica e Indicadores Sociales —SISD—. Boletín N° 26. Santafé de Bogotá: julio del 2000.
- Robert, S. y House, J. (2000). Socioeconomic inequities in health. Integrating individual community and social level theory and research. En: Albrecht G, Fitzpatrick R & Scrimshaw S. (2000). Handbook of Social studies in health and medicine. Thousand Oaks. SAGE Publications.
- Sandel, W. (2002). Liberalismo y los límites de la justicia. Barcelona: Gedisa editorial.
- Sen, A. (1997). Bienestar, justicia y mercado. Barcelona: Paidós y Universidad Autónoma de Barcelona.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Santafé de Bogotá: Planeta.
- Sen, A.(1983). Los bienes y la gente. México D.F: Comercio Exterior; 33 (12)
- Tajer, D. (2003). Latin American social medicine: roots, development during the 1990s, and current challenges. Am J Public Health; 93.
- Universidad de Antioquia. (2002). Proyecto Condiciones de acceso y sostenibilidad financiera del régimen subsidiado de salud en Antioquia. Resultados preliminares. Sin publicar
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (2001). Balance general plan de desarrollo de Medellín 1998-2000. Medellín.
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (2003). Balance general plan de desarrollo de Medellín 2001-2003.
- Veeduría Ciudadana al Plan de Desarrollo de Medellín. (2003). Componente salud y nutrición. 2001-2003. Medellín.
- Whitehead, M. (2000). The concepts and principles of equity and health. WHO page. Disponible en: <http://www.euro.who.int/eprise/main/WHO>.
- WHO. (2002). A global dilemma: health inequities.. Geneve. En: <http://www.who.int/>

CAPÍTULO IX

LIBRES DE DISCRIMINACIÓN Y DE EXCLUSIONES

Luz Stella Álvarez C.

DERECHO AL RECONOCIMIENTO, LA DIVERSIDAD Y LA DEMOCRACIA CULTURAL

La relación entre ciudadanía, democracia y reconocimiento ha sido objeto de intensos debates, especialmente en las últimas décadas, cuando emergieron varios conflictos interétnicos al interior de algunos países y regiones, aumentaron las migraciones hacia los países industrializados y se visibilizaron ciertos grupos sociales que demandaban reconocimiento a su diferencia y participación igualitaria en la vida social, como las mujeres, los homosexuales, las negritudes y los indígenas.

En este capítulo se expondrán algunos elementos teóricos generales y los principales puntos en discusión sobre el tema del reconocimiento cultural. También se presentarán algunos hechos que muestran cómo se expresa la discriminación y la exclusión de la que son víctimas ciertos grupos sociales en la ciudad. Es preciso advertir que esta no es una revisión exhaustiva de las corrientes de pensamiento sobre el tema y mucho menos de los debates entre corrientes; además, que es muy poca la información que se tiene sobre la forma como se concreta el desconocimiento a ciertos grupos humanos. Este déficit de información incluye tanto los datos oficiales como los de los centros académicos, las universidades y las organizaciones socia-

les. Lo que se intenta con este capítulo, más que dar cuenta de los cambios en la década, es constituir un punto de partida para futuras evaluaciones y hacer un llamado sobre la necesidad de construir indicadores y acopiar información al respecto. Como todos los capítulos, este se introducirá con algunas de las principales posturas y debates sobre el tema y posteriormente se presentará la información empírica disponible y las conclusiones.

Antes de proseguir se hace necesario al menos dar una corta explicación sobre cuál es la razón para incluir el tema del reconocimiento en un informe sobre ciudadanía y democracia. Se hace fundamentalmente por dos razones: La primera es porque como lo afirma Touraine (1997) no hay democracia sin reconocimiento de la diversidad entre las culturas y las diferentes formas de ver el mundo y, sobre todo, sin reconocer las relaciones de dominación que existen entre ellas. Eso significa reconocer la intensidad tanto de la diversidad cultural como la de la dominación. La segunda razón es que hay amplio consenso entre las diferentes corrientes de pensamiento en que el reconocimiento que se recibe de los otros no sólo tiene un rol en la formación de la identidad individual sino que en el plano social su ausencia causa daños morales a las personas cuyos grupos no son considerados como iguales por el resto de la sociedad.

El análisis de los asuntos relacionados con el reconocimiento tiene al menos dos dificultades: la primera es que los conflictos se originan en procesos de diferente naturaleza e intensidad y, por lo tanto, sus actores tienen reivindicaciones diferentes. Por ejemplo, los conflictos interétnicos al interior de algunos países en los que la lucha por la tierra y el autogobierno son centrales, son diferentes del reclamo de reconocimiento de los emigrantes recién llegados. Así mismo es diferente cuando se trata de reconocer la igualdad a las mujeres que son un grupo mayoritario que cuando estamos hablando de cuáles son los derechos de los indígenas y los negros que sí pueden ser, en algunos casos, considerados minorías culturales, con una lengua y costumbres diferentes a las de la sociedad mayoritaria que las engloba. Es decir, la coincidencia en la lucha por el reconocimiento agrupa un conjunto de conflictos que se originan en múltiples formas de discriminación.

La segunda dificultad es que cuando se habla de lucha por el reconocimiento se acude a un conjunto de términos que se usan indistintamente, en ocasiones sin aclarar muy bien la relación que tienen entre sí, tales como identidad, multiculturalismo, auto-respeto y diversidad cultural. Este conjunto de acepciones se debe, en nuestra opinión, al hecho señalado anteriormente. Se trata de conflictos de naturaleza diferente y así mismo difiere el énfasis que se hace en su interpretación y en las propuestas sobre cómo deben asumirlos las sociedades y los estados.

Debido a la diversidad de actores y conflictos involucrados cuando se habla de lucha por el reconocimiento y a que esos conflictos son expresados en lenguajes diferentes —a veces en términos culturales, a veces en términos más políticos o económicos— es necesario definir de quién o quiénes estamos hablando en este texto. Partiremos entonces de afirmar que se trata, tanto de movimientos sociales que reivindican la dimensión cultural de su comunidad, como de minorías políticas oprimidas que no configuran una cultura pero sí reivindican el fin de su discriminación (Cobo, 2000).

Para aclarar algunos conceptos conviene hacer un recorrido muy breve por la historia de los debates sobre el reconocimiento y su relación con la identidad, el auto-respeto y otras nociones, para después entrar a detallar un poco más los debates entre las diferentes corrientes de pensamiento.

El reconocimiento, según Walzer, lo podemos definir como la valoración que hacemos de las otras personas y de su posición en la sociedad. El origen de los debates sobre el reconocimiento se remonta a los orígenes mismos del pensamiento moderno y concretamente al momento del cambio del concepto de *honor* al de *dignidad*, que constituye uno de los triunfos de la democracia. Anteriormente el honor de unos requería de la minusvalía de otros, es decir, estaba anclado en estructuras sociales profundamente desiguales. “Llamar a una persona por su título era colocarla en el orden social y dependiendo del lugar, honrarla o deshonrarla” (Walzer, 1983:260). Con la instalación de la democracia y el desuso del concepto de honor a finales del siglo XVII se arraigó la noción de dignidad humana universal.

El concepto de dignidad humana universal, a la que tienen derecho todos los ciudadanos, independientemente de su lugar en la estructura social, se acompañó del surgimiento del concepto de *identidad individual*, entendida como la fidelidad al carácter propio de cada persona, a seguir los mandatos de ese ser único que cada individuo tiene en su interior, en una ruptura clara y abierta con los postulados vigentes hasta ese momento, según los cuales la realización de cada ser humano se construía en relación y referencia a Dios.

Según Taylor, este cambio hacia una concepción más subjetiva de identidad influyó la obra de los grandes pensadores liberales y utilitaristas de la época. Si de lo que se trataba era entonces de ser originales y eso significaba que “cada una de nuestras voces tiene algo único que decir”, el primer deber era desechar la pretensión de aceptación social a costa de traicionar nuestra autenticidad. La originalidad significó un avance contundente en relación con el período anterior a la modernidad, en el cual la identidad era totalmente dependiente del lugar en la estructura social y de las prerrogativas anexas a él. Pero también constituyó el sustrato de una corriente de pensamiento que defiende una noción de identidad monológica construida aisladamente y autorreferenciada, que será revisada posteriormente.

Fue Hegel quien por primera vez trató el tema del *reconocimiento* como tal, inaugurando una visión diferente de la identidad. Él advirtió que la identidad se construye en diálogo abierto y permanente con los otros. No se trata de un monólogo o un ejercicio aislado de autoconocimiento, sino todo lo contrario, la identidad es el resultado del intercambio con los demás seres que nos rodean. Los desarrollos teóricos que conocemos al respecto, tanto de los partidarios como de los críticos del reconocimiento, parten de la elaboración teórica hegeliana.

Según Hegel, las personas no adquirimos por nosotras mismas los lenguajes necesarios para nuestra autodefinición, sino que nos introducimos en ellos a través de la interacción con otros que nos importan y ese es un rasgo crucial de la identidad humana. Por lo tanto el reconocimiento que logramos de los demás, o su ausencia, es definitivo en la consolidación de nuestra percepción sobre nosotros mismos.

El reconocimiento entendido en los términos hegelianos ha permanecido en el centro de los debates sobre la democracia, ya que en general se reconoce en las sociedades occidentales modernas su importancia en dos niveles: en la esfera privada donde se entiende que la formación de identidad tiene lugar en diálogo y conflictos con los otros y en la esfera pública donde el reconocimiento igualitario se concibe como el modo más apropiado de relacionamiento entre grupos en una sociedad democrática (Taylor, 1997).

La identidad y el reconocimiento son por lo tanto dos conceptos estrechamente ligados. La vinculación de estos dos términos radica en que la identidad, que es la comprensión de lo que somos y de nuestras características definitorias fundamentales, está cimentada en buena medida en el reconocimiento que recibimos de los otros, o en su ausencia. Una de las formas en que se expresa el reconocimiento es el auto-respeto, es decir, el sentido del propio valor que emerge cuando las personas sienten que su proyecto de vida es valorado por los otros y por eso tiene una razón de ser. Su ausencia, por cualquier motivo, provoca un sentimiento paralizante de frustración que muchas veces programa a quien lo sufre para sucesivas experiencias de fracaso.

Rawls, al justificar la inclusión del respeto propio entre los bienes primarios, afirmaba:

En primer lugar, incluye la firme convicción de una persona de que su concepción del bien, su proyecto de vida, vale la pena de ser llevado a cabo. Y en segundo lugar, el respeto propio implica una confianza en la propia capacidad, en la medida en que ello depende del propio poder de realizar las propias intenciones. Cuando creemos que nuestros proyectos son de poco valor no podemos proseguirlos con placer ni disfrutar de su ejecución. Atormentados por el fracaso y por la falta de confianza en nosotros mismos, tampoco podemos llevar adelante nuestros esfuerzos (Rawls, 1995:398-399).

Las discusiones sobre el papel del reconocimiento en la vida individual y colectiva han recobrado vigencia en parte gracias a los trabajos que desde hace más de una década viene desarrollando Axel Honneth. Este autor parte de Hegel y de Mead para sustentar que el reconocimiento, por ser constitutivo de la autoconciencia de

las personas, cuando no se tiene produce lesiones que desequilibran la estructura de identidad en su totalidad.

Honneth estableció tres categorías que incluyen el reconocimiento de orden subjetivo y el relacionado con el entorno social. Son la autoconfianza, el amor propio y la autoestima. Estas categorías se relacionan tanto con el sentido del valor propio como con el lugar que sentimos que tenemos en la sociedad. Estas tres formas de reconocimiento tienen a su vez sus correspondientes formas en el dominio negativo, es decir, cuando el reconocimiento está ausente, que producen, según Honnet, diferentes tipos de daño moral. Uno de esos daños es el que se inflige cuando el valor que el conjunto de la sociedad le asigna a un grupo, refleja el menosprecio y desvalorización de ciertas formas de vida: “La jerarquía social de valores se constituye de tal manera que escalona formas de vida como menos válidos o insuficientes y luego sustrae a los sujetos afectados toda posibilidad de atribuir un valor social a sus propias capacidades” (Honnet, 1997:164).

Las sociedades democráticas requieren de una ciudadanía en pie de igualdad, con igualación de derecho para que todos y todas se consideren a sí mismos y, sobre todo, sean considerados por los demás miembros plenos de la sociedad. La ausencia de ese reconocimiento es devastadora para la formación de la identidad en el plano individual y para el auto-respeto de los miembros de los grupos sociales.

Hasta aquí, se ubican no sólo la trayectoria del debate y la relación entre algunos conceptos claves sino que también hasta aquí llegan los consensos de las diferentes corrientes de pensamiento, que están básicamente alrededor de la ciudadanía igualitaria. La diferencia empezó, según Taylor, cuando ciertos grupos reclamaron no sólo la igualdad de derechos, reconocida universalmente porque todos somos iguales, sino que inauguraron una interpretación del reconocimiento en la esfera social como *todo el mundo debería ser reconocido por su identidad única* o la llamada *política de la diferencia*, con la que se pretende que la sociedad reconozca la identidad única de individuos y grupos que son diferentes de los demás. Como lo afirma Taylor (1997:305), “la complejidad de la política de la diferencia es que pide reconocimiento a algo que no es universalmente compartido”.

¿En qué se expresa el problema del desconocimiento y la discriminación?

No es posible dar una respuesta universalmente válida a esta pregunta. En cada sociedad existen condiciones particulares que hacen que el desconocimiento (*misrecognition*) adopte formas propias. Victoria Camps (2002) sostiene que la sociedad abierta, plural y democrática actual no ha sabido reconocer pacífica y realmente a todo el mundo y son los países más desarrollados, ahí donde la democracia se arraigó con mayor solidez, los que se encuentran más afectados por movimientos intolerantes. La situación es bastante compleja, porque la intolerancia no va sólo del poderoso al débil sino que se hace recíproca. Las minorías, según Camps, provocan el rechazo de las mayorías y, al mismo tiempo, en ocasiones, se repliegan en fortalezas fundamentalistas cuyo principal problema no es sólo que no sean reconocidas sino que se niegan explícitamente a serlo. Es una causa de doble filo.

La definición ofrecida por Camps puede ser acertada para describir la situación en algunos países, especialmente de Europa y Norteamérica. Aunque no se puede hacer un diagnóstico único sobre causas y formas de expresión del desconocimiento, válido para todos los lugares, sí se puede afirmar que hoy la mayoría de países tiene conflictos, en los cuales ciertos grupos con identidades culturales diferentes a la de la cultura mayoritaria que los contiene, sufren un déficit de reconocimiento jurídico y político. El último Informe de Desarrollo de Naciones Unidas (Pnud, 2004) clasifica estos conflictos en tres categorías:

- *Las minorías en los estados multiétnicos.* Se trata de aquellos países donde conviven grupos con orígenes diferentes. El caso más significativo es el de África, donde los antiguos estados coloniales se estructuraron en divisiones administrativas diferentes de sus raíces culturales, generando una gran diversidad étnica a su interior. Son más de 150 los países que tienen minorías étnicas o grupos religiosos significativos que constituyen al menos el 10% de su población (Pnud, 2004:29).
- *Los pueblos indígenas.* En el mundo existen aproximadamente 300 millones de personas que pertenecen a grupos indígenas,

hablantes de 4.000 lenguas, repartidos en 70 países. En general estos grupos se encuentran en una lucha constante por la propiedad de la tierra que habitan, por mejorar sus condiciones de salud y educación y por la preservación de su cultura.

- *Los inmigrantes.* Este es un fenómeno generalizado en los países desarrollados que constituye un verdadero desafío para sus democracias. Desde 1970 se duplicó el número de personas que residen fuera de su país de origen y ya son 175 millones (Pnud, 2004). Generalmente estas personas se encuentran en estados intermedios entre la ilegalidad y la ciudadanía en los países receptores, lo que los hace muy vulnerables en materia de derechos civiles y políticos.
- Nosotros agregamos otra categoría: la de aquellos colectivos que si bien no constituyen un grupo étnico ni una cultura como tal, con una lengua y una religión diferentes, son discriminados y excluidos por su manera de vivir o su género.

Indudablemente la explosión de inmigrantes llegados a Europa y a Estados Unidos y el desafío de las relaciones de estos grupos con lo que podríamos llamar *las sociedades mayores* ha vigorizado el debate y la producción académica sobre el reconocimiento y la diversidad cultural. Pero antes del problema migratorio de las sociedades occidentales más desarrolladas, existía en muchos países la lucha por el reconocimiento, agenciada por los movimientos feministas, las negritudes y los indígenas. Estos grupos, aunque con diferentes reivindicaciones, coinciden en una crítica a la forma como son excluidos por el imaginario creado por lo que podríamos llamar el *modelo cultural hegemónico*, blanco, masculino, heterosexual y occidental. Ellos reclaman que la manera en que el resto de la sociedad los mira, les devuelve una imagen desvalorizada de sí mismos, que han interiorizado y reproducido de tal manera que se convierte en obstáculo para su autorrealización.

En relación a la discriminación de la que han sido víctimas estos grupos sociales, Boaventura de Sousa Santos (2003) llama la atención sobre las diferencias entre desigualdad y exclusión. Para este autor, aunque ambas son formas de pertenencia jerarquizada, ellas no sólo operan en planos diferentes sino que además han sido

reguladas con mecanismos distintos dentro de la misma sociedad capitalista.

Para Santos la desigualdad implica un sistema jerárquico de integración social caracterizado por el hecho de que aún quien se encuentra en los últimos escalones está adentro y es indispensable. En la relación capital-trabajo se consume y expresa de manera más contundente la desigualdad; ahí, los últimos escalones están ocupados por los trabajadores peor remunerados, pero aún así, esta es una forma de integración social.

La exclusión es diferente. El que está abajo está afuera. Si la desigualdad es un fenómeno socioeconómico, la exclusión es un fenómeno especialmente cultural y social en el que una cultura crea dispositivos de prohibición, rechazo y subvaloración de ciertas prácticas, opciones y credos. Estos dos fenómenos, la desigualdad y la exclusión, con sus dinámicas particulares, generalmente se entrecruzan y refuerzan a través de mecanismos complejos como sucede en nuestro país en el caso del sexismo y del racismo.

Lo problemático, según Santos (2003), es que hasta ahora la sociedad capitalista, especialmente durante el último siglo, había encontrado los mecanismos de regulación y contención de los conflictos generados por las desigualdades sociales y económicas y por las exclusiones socioculturales. La desigualdad se regulaba con la relación salarial y con las prestaciones y prerrogativas anexas a ella, ofrecidas por el Estado bienestar. Por su parte la exclusión era regulada a través de la escuela y del sistema educativo bajo un modelo homogenizador que pretendía la asimilación de todas las expresiones culturales a la denominada *cultura nacional*.

El debilitamiento de la sociedad salarial y del Estado de Bienestar debido a los nuevos patrones de acumulación del capitalismo global y a la supremacía de otros espacios diferentes al nacional (lo local, lo regional, lo supranacional), y el debilitamiento de la escuela como único mecanismo de socialización, trajeron como consecuencia la dificultad para regular y contener la desigualdad y la exclusión, y lo más importante: originaron una enorme cantidad de personas que anteriormente, gracias a la relación salarial, eran integradas y

ubicadas en los niveles medios y bajos de jerarquía, pero que ahora empiezan a ser excluidas.

Lo que existe entonces son conflictos antiguos de desigualdades y exclusiones en un nuevo contexto que dificulta su resolución.

La naturaleza de los reclamos de reconocimiento

La diversidad de conflictos relacionados con la lucha por el reconocimiento: género, opción sexual, modos de vida y étnicos, conduce necesariamente a la pregunta ¿de qué naturaleza son los conflictos por el reconocimiento? ¿Qué tienen en común los grupos que reclaman reconocimiento del resto de la sociedad? Aunque posiblemente se esté reduciendo la riqueza de la discusión, en general, al respecto hay dos debates. El primero es si se trata de un conflicto por la identidad o por el estatus; y el segundo, obviamente relacionado con el primero, es el debate sobre cuál es la esfera en que los conflictos por el reconocimiento se desarrollan.

Respecto al primer debate existen dos perspectivas, que llamaremos de estatus y de identidad. La discusión aquí está centrada en los trabajos de Nancy Fraser (2000), para quien es importante redefinir el desconocimiento en el sentido de que éste no significa tanto la desvalorización y la deformación de la identidad del grupo, sino la subordinación social —en el sentido de no tener el derecho de participar como un igual en la vida social—. Por eso Fraser propone tratar el reconocimiento como una cuestión de estatus social, no de identidad. Desde esta perspectiva, lo que requiere reconocimiento no es la identidad grupal específica sino un estatus para los miembros individuales de los grupos como miembros plenos en la interacción social.

Para Fraser se trata de examinar los patrones institucionalizados por sus efectos sobre el estatus de los actores sociales. El desconocimiento no es una deformación psíquica ni un daño cultural “en el aire” sino una relación institucionalizada de subordinación social. Ser desconocido, por consiguiente, no deberá ser pensado simplemente como ser una persona desvalorizada por las actitudes, creencias y representaciones de los otros. Es ser negado en el estatus de miembro pleno de la interacción social, como consecuencia de patrones

institucionalizados, de valores culturales que constituyen a ciertas personas como carentes de respeto y estima.

En el modelo de estatus, propuesto por Fraser (2000), el desconocimiento no se retransmite a través de representaciones ni discursos culturales. Se perpetra por patrones institucionalizados —en otras palabras, por la labor de las instituciones sociales que regulan la interacción social de acuerdo con normas culturales que impiden la equidad—. En las complejas sociedades modernas los valores que impiden la igualdad se institucionalizan en una pluralidad de lugares institucionales y en modos cualitativamente diferentes. A veces, el desconocimiento es jurídico, expresado en la ley formal; en otros casos, se institucionaliza vía políticas, códigos administrativos o prácticas profesionales. Se puede institucionalizar también informalmente —en patrones de socialización, costumbres, o prácticas de la sociedad civil—. Pero cualesquiera que sean las diferencias en la forma, el centro de la injusticia es el mismo.

El segundo debate está relacionado con el anterior y gira en torno a los ámbitos o a las esferas en que se produce el desconocimiento, que a la vez implica una posición sobre las esferas en que debe darse la lucha por el reconocimiento. Para algunos, el reconocimiento es una lucha en el terreno cultural, ya que se trata, sobre todo, de un asunto de valoración negativa de la identidad de un grupo, en el que el resto de la sociedad les trasmite a sus miembros una imagen subvalorada de sí mismos.

Para otros autores, la ubicación del conflicto por el reconocimiento en la esfera cultural no ha hecho más que oscurecer la naturaleza real de los reclamos, que en realidad son esencialmente políticos. Colom (1999) afirma que se requiere un uso más cuidadoso del término cultura, porque aunque los grupos que reclaman reconocimiento articulan sus exigencias alrededor del lenguaje de los derechos y la cultura, y aunque además la discriminación y el desconocimiento están mediados por la cultura, no se puede decir que las categorías género y homosexual constituyan realmente culturas. De lo que se trata realmente es de conflictos de naturaleza política en los que la cultura tiene un papel referencial.

Para Colom (1999) el multiculturalismo pierde su nebuloso perfil si se le ubica en la esfera de los conflictos políticos. Según los defensores de la esfera política del conflicto, en algunos casos se reivindica el derecho a acceder públicamente a determinados bienes culturales como el uso de la lengua y la religión, en otros casos se reclaman formas diferenciadas de participación en la vida política y en los casos extremos se trata de afirmar la diferencia como vehículo para fomentar el separatismo cultural o político.

Para otros, en cambio, se trata de un conflicto en el ámbito de lo económico. Esta perspectiva, que se ha denominado *la política de la distribución*, está fundamentada en la consideración marxista según la cual la lucha por el reconocimiento debe estar subsumida en la lucha por la distribución de los medios de producción, pues lo que el desconocimiento evidencia no son conflictos en la superestructura, es decir en la cultura y en la ideología, sino en la estructura, o sea en las condiciones materiales en que se reproduce la vida de las diferentes clases sociales.

Los defensores de la política de la distribución ubican el fenómeno del desconocimiento como correspondiente exclusivamente a la estructura económica de la sociedad, por lo tanto a la constitución, por regímenes de propiedad y mercados de trabajo, de categorías económicamente definidas de actores, o de clases, distinguidos por sus diferentes posesiones y recursos (Fraser, 2000). Para ellos la injusticia se produce no en el terreno cultural o en el terreno del desconocimiento de la identidad sino que corresponde a la subordinación económica, enraizada en características estructurales del sistema económico.

Para quienes comparten la perspectiva de la distribución, la superación de las desigualdades económicas traería como consecuencia la superación de las formas de discriminación en las otras esferas. Sin embargo, a pesar que estas dos formas de exclusión con frecuencia se presentan simultáneamente, la información empírica demuestra que no son la misma cosa. La propiedad colectiva de los medios de producción de los países del socialismo real no superó las discriminaciones de género ni mucho menos las étnicas que surgieron de manera virulenta después de la caída de estos regímenes.

La ubicación de los conflictos en alguna de las esferas mencionadas, además de derivarse de una concepción teórica, también se debe a la diferencia de la naturaleza de los conflictos. Por ejemplo, los trabajos de Kymlicka y Taylor se han desarrollado pensando en la sociedad norteamericana y específicamente en el caso canadiense, donde las diferencias culturales no están necesariamente vinculadas a desigualdades económicas. Otros autores parten del análisis del caso de Europa Central donde los principales conflictos son de migraciones más o menos recientes

En el caso colombiano habría que decir que sin lugar a dudas hay una estrecha relación entre desconocimiento cultural y político y desigualdades económicas; como se verá más adelante, los grupos discriminados tienen ingresos inferiores, tasas de desempleo mayores y menor representación política; sin embargo, hay que aclarar que los problemas de reconocimiento en ciertas esferas no dependen totalmente de las otras.

Algunos debates sobre cómo abordar los reclamos por el reconocimiento

Como sucede con los otros derechos y libertades analizadas a lo largo de este texto, las diferentes escuelas de pensamiento tienen sus propuestas sobre cómo las sociedades y los estados deben afrontar el reto del reconocimiento, partiendo de sus propios postulados sobre la naturaleza del conflicto y la esfera en que se produce. No es posible dar cuenta de estas teorías de manera exhaustiva, ni mucho menos de los debates entre estas escuelas. Este es un ejercicio más modesto. Se trata de plantear algunos elementos generales para ubicar la discusión y poner la primera piedra del seguimiento de la dinámica del comportamiento de estos procesos en la ciudad.

De los postulados de estas grandes escuelas se han alimentado las perspectivas y las luchas por el reconocimiento de los movimientos feministas, los indigenistas, las negritudes y los movimientos por el derecho a la diversidad sexual. Pero la relación no es unilateral. Las demandas específicas de estos movimientos también han generado críticas, reformulaciones y nuevas preguntas a las diferentes corrientes de pensamiento. Por considerar que, en general, las dife-

rentes posturas al interior de los movimientos sociales que luchan por el reconocimiento quedan aquí recogidas, no incluiremos en este capítulo un recorrido por cada uno de estos movimientos, excepto una mención específica al feminismo.

El liberalismo: la neutralidad estatal y los derechos individuales

Para los liberales el deber del Estado es garantizar que cada individuo pueda optar libremente, como ser racional que es, por una teoría del bien derivada de su religión o su visión filosófica del mundo y de la vida. Para garantizar esta libertad, el Estado, según los liberales, no debe promover ninguna teoría específica del bien. Este supuesto liberal lleva a dos definiciones: la primera es que los sujetos del reconocimiento son los individuos, no sus grupos ni la cultura a la que ellos pertenecen, y la segunda es la necesaria neutralidad del Estado frente al problema de las luchas por el reconocimiento. Estas definiciones constituyen a grandes rasgos los pilares de las diferencias entre liberales y otras corrientes de pensamiento, como por ejemplo la corriente comunitarista.

Para el liberalismo ortodoxo los sujetos de los derechos son los individuos, ya que esta corriente se funda en la autonomía individual, o mejor, en la libertad que debe tener cada persona para ejercer su capacidad de elegir el proyecto de vida que desea y asumir las consecuencias de sus decisiones. Además, el liberalismo ha considerado tradicionalmente las preferencias culturales como parte de la vida privada, la esfera que por excelencia no debe ser materia de intervención estatal. Por lo tanto la tendencia liberal ha sido básicamente hablar de derecho a la cultura y no de derechos culturales (Colom, 1999). Lo que se estaría protegiendo no son ciertos rasgos culturales, como una religión en particular, sino el derecho de los individuos a ejercer sus libertades culturales, por ejemplo, la libertad religiosa.

Los fundamentos liberales planteados inauguran un amplio debate sobre los derechos individuales y los derechos colectivos, porque algunos teóricos demuestran, con razón, que hay libertades que sólo pueden ser ejercidas colectivamente, como el derecho a hablar

una lengua específica o el de pertenecer a un sindicato. Además, los teóricos del reconocimiento insisten en que no es posible hablar de garantías reales de la dignidad humana y de auto-respeto individual a ciudadanos que se saben parte de una cultura despreciada y desvalorizada por el resto de la sociedad. Esta discusión sobre la teoría liberal y el alcance de los derechos individuales, por su complejidad, no puede ser asumida en este texto. Lo que se pretende aquí es simplemente señalar de manera muy rápida, cuál es uno de los extremos del espectro, para facilitar la comprensión de las otras posturas que se contraponen al liberalismo, por considerar que dentro de su marco de principios es imposible el reconocimiento de la diversidad cultural.

En cuanto al papel del Estado, los liberales de la corriente ortodoxa sostienen que lo que se requiere es un Estado neutro que no aliente ningún proyecto cultural o religioso o ninguna preferencia sexual en particular, porque en sentido estricto eso violaría el principio de igualdad de los ciudadanos que profesan otras teorías del bien. El liberalismo entonces, en esta versión ortodoxa, defiende la política de inacción estatal frente a la diversidad cultural que caracteriza a muchas sociedades modernas. Como lo afirma Gargarella (1999), parece que para los liberales el Estado se debe comprometer simplemente con la garantía a todos los individuos de ciertos derechos básicos independientes de sus opciones religiosas, culturales, sexuales o de su condición étnica.

Algunos critican, con razón, la neutralidad liberal porque no se puede ser neutral frente a desigualdades tan profundas que limitan al extremo el rango de oportunidades de ciertos grupos. Además, en ocasiones estas minorías han sido perseguidas y asesinadas o han sufrido mecanismos coercitivos para integrarse a la cultura de la sociedad mayoritaria donde habitan. "Frente a la situación postergada en que viven muchos de estos grupos, la inacción estatal podría verse como un modo de proteger el *estatus quo* creado por ese mismo Estado que proclama su neutralidad" (Gargarella, 1999:142). Hay diversas expresiones de discriminación que deben ser intervenidas sin ambigüedad y corregidas con políticas públicas contundentes.

La variante liberal del multiculturalismo

Kymlicka se propone formular desde el liberalismo una variante teórica que dé cuenta de la realidad del multiculturalismo. Su interés es demostrar que el liberalismo no es una corriente homogénea y además que, aún conservando los pilares fundamentales de la doctrina liberal, es posible reconocer y alentar las diferencias culturales. Este autor parte de considerar que la necesidad de pertenecer a una cultura específica está profundamente vinculada con nuestra condición de seres culturales y ese es un rasgo del que no tenemos que lamentarnos. Para Kymlicka (1995) la cultura, lejos de ser un rasgo característico de la vida privada del que se puede fácilmente prescindir, como algunos liberales afirman, tiene un papel trascendental porque ofrece un anclaje para la autoidentificación de la persona, y a su vez el respeto de sí mismo está vinculado con la estima que merece su grupo. De ahí que este autor concluya que la dignidad individual y la pertenencia cultural son dos formas de respeto que todo ciudadano merece.

El núcleo de la teoría del multiculturalismo, en los términos liberales de Kymlicka, es el de *los derechos diferenciados en función de grupo*, para distanciarse de los defensores de los derechos colectivos. Su propuesta es que los estados liberales deben proteger a ciertos grupos de los perjuicios que su condición de minoría les puede ocasionar, garantizando así la igualdad en el plano cultural.

Kymlicka se separa entonces en este campo de la doctrina liberal y trata de establecer que dentro del marco del liberalismo es posible responder al reclamo del reconocimiento de ciertas minorías culturales. Para hacerlo, el autor propone que el Estado debe instaurar *protecciones externas*, que consisten en una serie de políticas que salvaguardan unos grupos culturales de las mayorías. Este tipo de protecciones, que básicamente son medidas de protección entre grupos, son diferentes de las *protecciones internas*, que son medidas tomadas para obligar a los miembros de los grupos minoritarios a conservar las tradiciones culturales para evitar su desaparición. Kymlicka se distancia radicalmente de la promoción de protecciones internas, porque según él, serían violatorias de las libertades individuales.

Algunos autores han planteado reservas con la propuesta de Kymlicka (Gutiérrez, 1999) que no podrían ser abordadas en este texto. Lo que nos interesa destacar aquí es que aún los propios teóricos del liberalismo encuentran estrechos los marcos de su doctrina para incorporar los reclamos del reconocimiento y de las diferencias culturales.

El discurso de la tolerancia

Si se considera el origen del concepto de tolerancia, tendríamos que ubicar esta perspectiva dentro del estado neutro del liberalismo. Sin embargo aquí se ubicará de manera independiente porque va más allá de la inacción estatal y porque es uno de los discursos sobre el tratamiento a la diversidad cultural más fuertes de los últimos años.

A pesar del creciente número de adeptos a la tolerancia, es claro que es muy poco lo que esta virtud se ha definido en el plano teórico. Como lo afirma Toscano (2000:171) parece que no estamos seguros de qué hablamos cuando hablamos de tolerancia y que “nuestra firme creencia en el valor de la tolerancia no viene acompañada por una análoga certeza teórica”.

Victoria Camps, quien rastrea el origen y desarrollo del concepto de tolerancia, identifica a Locke, en su *Carta sobre la tolerancia* de 1689, como el primero en usar el término con el propósito de destacar la importancia de la tolerancia religiosa. Locke se percató de la necesidad de salvaguardar la democracia de los peligros del dogmatismo religioso y pretendió dos cosas: por una parte, señalar la importancia de separar las esferas de la religión y la política, por considerar que ambas pertenecían a ámbitos diferentes: el privado y el público; y por otra, declinar en la pretensión de definir universalmente un Dios único, por el peligro para la paz que eso conllevaba (Camps, 1990:74).

Dos siglos más tarde, en *el Tratado sobre la libertad* de Stuart Mill, se retoman las ideas de Locke, al afirmar que los individuos deben ser protegidos de las excesivas intervenciones del Estado en el desarrollo de su autodeterminación. Para Stuart Mill el dominio de la libertad está relacionado con el ámbito que afecta a cada uno de manera más directa, y comprende la opinión sobre cualquier tema, ya sea la ciencia, la religión y también la libertad de gustos y de fines (Stuart Mill citado por Camps, 1990:75).

El principio de la tolerancia se basa, según Wale, en dos convicciones compartidas por los padres del liberalismo: 1) que nadie tiene la verdad absoluta, y 2) el deber del respeto mutuo derivado del reconocimiento de la igualdad fundamental de todos los seres humanos. Lo anterior implica que hay que permitir que las personas actúen según su propia concepción de lo que es bueno y valioso para ellos pues en la medida en que lo hagan están expresando su naturaleza de seres racionales y reflexivos (Wale, citado por Camps, 1990).

Camps formula una crítica al principio de la tolerancia que nos parece acertada por la insuficiencia y ambigüedad del término para describir cuál sería la actitud frente a la diversidad cultural que se esperaría en una sociedad democrática. Según ella, la noción de tolerancia no es la más adecuada a la hora de establecer una política auténtica de reconocimiento y de convivencia.

Es fácil, entonces, que la tolerancia sea lo que la misma palabra dice: sólo apariencia, fórmulas insuficientes para corregir la práctica de raíz. Bastan unas políticas de discriminación positiva para las mujeres, de inmigración para los magrebíes o los turcos, de reconocimiento de parejas de hecho para contentar a los homosexuales, basta un parlamento donde teóricamente las fuerzas políticas dialogan, basta una reforma educativa que recupere a los olvidados por la historia, es suficiente permitir que las niñas islámicas mantengan su velo. En suma, bastan unas cuantas leyes y formalidades para que todo parezca resuelto (Camps, 1990:271).

Camps continúa:

De hecho, sólo quedará resuelto en apariencia. Se tolerará la presencia de grupos, de culturas, cuyos individuos de hecho no son reconocidos como tales. Es una tolerancia que no sólo va destinada a aceptar lo que no se comparte, sino lo que se quiere excluir pero que hay que "tolerar" por conveniencia. Hablar de tolerancia es eludir el auténtico reconocimiento. Es por tanto, poner obstáculos a la convivencia (Camps, 1990:272).

La política de la identidad

Esta perspectiva teórica busca proteger la diversidad cultural instando a las minorías culturales a preservar su identidad con la

reelaboración permanente de sus tradiciones, lenguas y costumbres. Se pretende que sus miembros no abandonen sus costumbres ancestrales ni adopten otros modos de vida contrarios a aquellos de la cultura en que crecieron.

La política de la identidad ha recibido muchas críticas, pero antes de mencionarlas es importante hacer una aclaración: no todas las minorías políticas, ni todos los grupos sociales discriminados se autoinscriben en lo que se denomina la política de la identidad o expresan sus demandas en el lenguaje de la identidad exaltando sus diferencias (Cobo, 2000).

Las críticas a la perspectiva de la identidad son razonables si se trata de llevarla a sus extremos. Ese extremo es el modelo monológico que pretende que las personas construyan su identidad apelando al conservadurismo cultural que los constriñe de adoptar un estilo diferente o incluso abrazar el modo de vida por el que otras personas con historias culturales distintas han optado en una sociedad determinada. Es decir, la diversidad cultural se lograría a expensas de la libertad cultural.

Muchos autores alertan que en ocasiones esta visión de la política de la identidad puede tener consecuencias desastrosas porque enmascara autoritarismos dentro de las minorías. Según Fraser (2000), cuando se enfatiza en la necesidad de elaborar y demostrar una auténtica y autogenerada identidad colectiva, se presiona moralmente a los miembros individuales de un determinado grupo y por consiguiente la disidencia y la experimentación cultural se desalientan, cuando no son calificadas de deslealtad.

También en este aspecto es posible encontrar un punto intermedio, de acuerdo a las condiciones de cada país. En Colombia, por ejemplo, existen grupos étnicos con tradiciones lingüísticas y culturales de siglos. Estos grupos han sido expropiados de sus tierras, asimilados a la cultura mayor a la fuerza y arrinconados por el hambre y la pobreza. Por lo tanto es apenas lógico y necesario que estos grupos traten de mantener sus tradiciones culturales y de hacer respetar su derecho a ser diferentes. También es necesario que el resto de la sociedad los asuma como tales y que aunque se trate de un proceso complejo (Ocampo, 1999) el Estado emprenda políti-

cas públicas para que esas culturas puedan pervivir y sus miembros individuales puedan ejercer el derecho a la libertad cultural.

La política del reconocimiento igualitario

No existe una sola política del reconocimiento. Ella incluye varias corrientes teóricas que tienen en común abogar por la igualdad de derechos de las minorías étnicas, al igual que de las mujeres y las personas con modos de vida diferentes a los aprobados por la cultura mayoritaria, en un marco de respeto por sus perspectivas peculiares. La mayoría de estas corrientes buscan la igualdad económica, social y política plena entre grupos, en un marco de relacionamiento e intercambio intercultural sin que eso signifique que las minorías tengan que asimilar a la fuerza la cultura mayoritaria para ser reconocidos como iguales.

Una de las escuelas de pensamiento que más ha contribuido al análisis de la política del reconocimiento es el comunitarismo, cuyos principales autores se han inspirado, en parte, en la situación de la comunidad francoparlante de Québec, donde los habitantes, a pesar de tener las mismas condiciones económicas del resto de los canadienses, luchan porque el Estado les respete su aspiración colectiva a preservar su cultura.

La principal diferencia de los comunitaristas con los liberales es que para los comunitaristas no todos los individuos se ven a sí mismos como entes asilados persiguiendo únicamente sus fines personales. Hay sociedades en las que las personas desean promover una idea común del bien sin necesidad de socavar los derechos de los que no comparten ese ideal.

Según Taylor es posible compensar una sociedad con aspiraciones colectivas, una sociedad donde se promueva la conservación de un acervo cultural, una lengua y unas costumbres, con los principios fundamentales del liberalismo. Se trata de respetar la diversidad, especialmente cuando se requiere proteger las opciones de los que no comparten el modo de vida de la mayoría a condición de que se puedan salvaguardar los derechos fundamentales.

Los comunitaristas no se oponen a todas las corrientes liberales. El problema radica, según Taylor, en esa concepción de sociedad

liberal que concibe la igualdad de respeto reacia a la diferencia insistiendo en: a) aplicar uniformemente las reglas que definen los derechos sin excepciones y b) desconfiar de las aspiraciones colectivas. Esta forma de liberalismo sí puede ser culpable de las acusaciones que le imputan los defensores de la diferencia. Es una política que intenta homogenizar la diferencia.

Dentro de la política del reconocimiento igualitario se puede ubicar al feminismo, aunque hay que reconocer que a su interior existen diferentes corrientes de pensamiento. En el seno del movimiento feminista coexisten, con tensiones obvias, planteamientos políticos universalistas que postulan políticas igualitarias e integradoras con planteamientos de la diferencia que persiguen la puesta en práctica de políticas identitarias; pero según Cobo “hay que subrayar que el feminismo de la equidad es el más extendido, tanto en las sociedades del norte como en las del sur, porque sustenta y legitima la implementación de políticas de igualdad desde las instituciones políticas del Estado” (Cobo, 2000:176).

Cuando se habla de políticas identitarias al interior del feminismo se trata de reforzar las diferencias y singularidades de las mujeres como colectivo respecto de los varones. No postulan la disolución del género como diferencia sino su fortalecimiento.

Las políticas igualitarias dentro del feminismo reivindican un tipo de identidad diferente: la requerida identidad política de cualquier grupo que intente ser actor político y agenciar sus intereses, es decir, la convergencia alrededor de objetivos comunes que congreguen a las mujeres a luchar contra la opresión pero no una identidad esencialista femenina. “El feminismo de la igualdad ha señalado en numerosas ocasiones que no hay una identidad esencial femenina ni tampoco una unidad original y previa que recuperar” (Cobo, 2000:178). El fundamento de la identidad feminista es que todas las mujeres comparten inicialmente una situación de discriminación.

Hacia una política de libertad cultural

Esta propuesta establece que el objetivo a lograr es el de la libertad cultural y la defensa de la diversidad, como fruto de la possibili-

dad real de que gozan las personas para elegir el modo de vida que deseen. Esa es la perspectiva que nosotros proponemos como punto de partida en la construcción de un marco teórico para la evaluación del reconocimiento y los derechos culturales en la ciudad. Pero la libertad no entendida en el plano individual —liberal— exclusivamente ni confinada a la esfera cultural. Eso implica al menos tres cosas: a) la necesidad de la intervención estatal para la ejecución de políticas culturales que busquen el reconocimiento de los grupos excluidos, b) el reconocimiento del derecho de algunos grupos culturales a tener aspiraciones colectivas, y c) la necesidad de ejecutar políticas económicas y sociales que busquen corregir la desigualdad económica que acompaña al desconocimiento.

Como lo afirma el Pnud (2004), si una sociedad mantiene una multiplicidad étnica y un abanico de modos de vida, incrementa su diversidad cultural, debido justamente, al ejercicio de la libertad cultural. Pero agregamos, libertad cultural no significa inacción estatal en el sentido liberal. Siguiendo a Taylor (1997) es posible mantener el respeto al núcleo de derechos civiles y políticos básicos, iguales para todos los ciudadanos, y al mismo tiempo desarrollar políticas de discriminación positiva que neutralicen la marginación de ciertos grupos sociales que por diversos motivos están en condiciones de desventaja. Por una parte, porque un Estado *ciego a la diferencia*, que trate a todos los ciudadanos como iguales aunque al interior de la sociedad haya grupos en desventaja, no sólo no es neutro sino que reproduce y legitima el *status quo*.

Por otra parte, una política del reconocimiento de la diversidad auténticamente democrática no significa que el Estado y la sociedad, en defensa de la diversidad y la pluralidad, consideren que todo es válido y que todo es tolerable. Hay formas de vida no tolerables porque son incompatibles con el núcleo de derechos humanos básicos. Hay credos religiosos, por ejemplo, donde las mujeres son sometidas a tratos degradantes que no pueden ser tolerados invocando el respeto por la diferencia. Se trata de convivir entre formas diferentes de ver el mundo pero esa convivencia requiere de una unidad básica; en nuestro concepto es la que ofrece el cumplimiento de los derechos humanos.

Según Touraine (1997), la democracia en el plano cultural se enfrenta a dos peligros: por una parte a la tendencia a tratar como inferiores a quienes se alejan del modelo dominante, y por otra, a la separación de culturas definidas por su particularidad y, por lo tanto, a la construcción de sociedades homogéneas. Las amenazas vienen desde dos lados aparentemente opuestos: de una sociedad de masas regulada por el mercado que destruye o reduce a espectáculo cultural la diversidad cultural, y por otro lado, de la búsqueda de la pureza cultural y la limpieza étnica.

Para protegernos de ambas amenazas, lo que se requiere es la democracia política y la diversidad cultural fundadas en la libertad de los sujetos.

La crítica al determinismo económico es acertada, pues los cambios en esta esfera automáticamente no resuelven las exclusiones en las otras. Pero, en el caso colombiano al menos, tampoco se trata de decir que esas dos esferas —la cultural y la económica— se comportan de manera totalmente independiente. Por lo tanto, no se trata de fomentar una política del reconocimiento sólo en el plano cultural.

En este sentido compartimos el planteamiento de Fraser (2000) respecto a que el desconocimiento no es un asunto sólo de identidad sino especialmente de estatus de subordinación, que se institucionaliza a través de múltiples mecanismos y lugares sociales. Por lo tanto se requiere una política de reconocimiento no sólo para valorizar la identidad de grupo sino para vencer la subordinación. Desde este enfoque, el reclamo por el reconocimiento procura re-establecer a la parte subordinada como un miembro pleno en la vida social, capaz de interactuar con otros como un igual. En otras palabras, se trata de desinstitucionalizar los patrones culturales que impiden la igualdad de la participación para reemplazarlos con patrones que la fomentan. Reparar el desconocimiento ahora significa cambiar las instituciones sociales, o más específicamente, significa cambiar los valores que regulan la interacción impidiendo la igualdad de la participación en todos los sitios institucionales pertinentes.

Pero además Fraser destaca las relaciones entre desigual reconocimiento y desigual distribución de los recursos que caracterizan la mayoría de sociedades capitalistas. Para esta autora, los patrones

institucionalizados de valores culturales no son los únicos obstáculos a la igualdad participativa. La participación igual también se impide cuando algunos actores carecen de los recursos necesarios para interactuar con otros como iguales. La justicia social abarca dos dimensiones analíticamente claras: *una dimensión del reconocimiento*, que concierne a los efectos de significados y normas institucionalizados en la posición relativa de los actores sociales; y *una dimensión de la distribución*, que implica la asignación de recursos económicos y sociales disponibles para los actores sociales.

De acuerdo a Santos, hay que buscar una nueva articulación entre políticas de igualdad y políticas de identidad, reconociendo que no toda diferencia es indeseable.

No se trata de reducir a todas las personas a una norma identitaria única. Siempre que estemos frente a diferencias que no hacen inferior a un grupo frente a los otros una política genuina es aquella que permite la articulación horizontal entre las identidades discrepantes y entre las diferencias en que ellas se fundan (Santos, 2003:153).

Sólo considerando ambas dimensiones —los problemas de la desigualdad económica y de exclusión cultural— se puede determinar lo que impide la igualdad participativa en algún caso particular; sólo teniendo en cuenta las complejas imbricaciones del estatus con la condición económica se puede determinar cómo superar la injusticia. A diferencia de la teoría culturalista de la sociedad, se evita minimizar la complejidad de estas conexiones apreciando que no toda injusticia económica puede ser vencida por el sólo reconocimiento. Se hace necesario un enfoque que integre los reclamos por el reconocimiento con reclamos por la redistribución.

Hechos de discriminación en Medellín

Primero que todo, es necesario aclarar que, sin lugar a equívocos, la forma más evidente y sistemática de exclusión en Colombia y en Medellín la sufren las personas pobres, que no sólo no satisfacen sus necesidades materiales básicas sino que además tienen menos oportunidades laborales, educativas y de participación política, y sufren diversas manifestaciones de discriminación cultural (Res-

trepo, 2000; Villa, Sánchez y Jaramillo, 2003). Como caso extremo de discriminación en este aspecto, se destaca la que padecen las personas en situación de desplazamiento, quienes además han sido despojadas de la seguridad y protección que ofrecen el entorno y la cultura propios.

En Medellín el desplazamiento forzado constituye un problema cuya magnitud no ha sido suficientemente reconocida. En otros capítulos de este mismo libro se demuestra, por ejemplo, cómo quienes sufren esta situación tienen menores niveles de seguridad alimentaria y de ingresos que la población de los estratos 1 y 2, y mayores dificultades para acceder a las instituciones de salud. Como lo afirma Naranjo (2004) en su investigación sobre la situación de la población desplazada, este es el grupo más vulnerable entre los vulnerables, no sólo por las carencias materiales que enfrenta al huir de su lugar de origen sino por el efecto que tiene el desarraigo en su capacidad de agenciar su propio proyecto de vida. La sociedad colombiana debe reconocer la tragedia humanitaria que afronta el país, las consecuencias devastadoras del desplazamiento forzado sobre las personas y la insuficiencia que caracteriza cualquier volumen de recursos cuando el desplazamiento se utiliza como estrategia de guerra.

Además de la población en situación de desplazamiento, que es el caso más crítico de todos, queremos destacar la situación de otros grupos sociales cuya exclusión está asociada generalmente a dos condiciones: En primer lugar, por razones de género, etnia o estilo de vida no hacen parte del modelo hegemónico en el plano cultural, y en segundo lugar, están entre los grupos más pobres de la ciudad o entre los sectores con menores niveles de representación política y organización social. Se trata de las mujeres, los negros y los homosexuales.

Esta sección del capítulo se basa en su mayor parte en información cualitativa que recoge el sentir de miembros de estos grupos. Esta invaluable fuente de saber debería poder ser enriquecida con datos cuantitativos, pero el tema del reconocimiento es uno de los menos explorados en la ciudad. Por eso es necesario hacer un llamado para la construcción de indicadores que den cuenta de la situación y determinen sus avances y retrocesos.

La discriminación contra las mujeres

La discriminación contra de las mujeres, como se ha denunciado en numerosas ocasiones, se presenta en casi todos los campos de la vida social. En comparación con los hombres, ellas tienen mayores niveles de desempleo, menores salarios aunque el trabajo sea el mismo, menor nivel educativo y menor representación en todas las ramas del poder público. Esta discriminación en el plano social se complementa con la de la esfera familiar en donde las mujeres sufren altos niveles de abuso sexual y físico y deben asumir la mayor parte de —y en ocasiones todas— las actividades domésticas y la crianza de los hijos.

La situación de abuso físico y sexual, así como las cifras sobre situación económica de las mujeres fueron presentadas en el capítulo de libertades civiles de este libro. Nos interesa destacar ahora lo relacionado con la exclusión en los campos social y político.

En el plano de la participación social y política, aunque las mujeres han avanzado, todavía tienen varias batallas que librar en procura de su reconocimiento. Ellas, a pesar de ser un poco más del 50% de la población, constituyen una minoría en espacios como el concejo municipal (13%) y no tienen representación en las instancias de poder económico, como en las juntas directivas de las principales empresas privadas de la ciudad. Por su parte, en las juntas directivas de los sindicatos más grandes, si bien la participación es más equilibrada, el reconocimiento dista de ser igualitario y no ha aumentado en un lapso de 12 años.

Tabla 74. Mujeres concejales en Medellín para los períodos 1992-2000

Concejales / año	1992-1994	1995-1997	1998-2000
	Stella Sepúlveda Aguirre	Marta Cecilia Castrillón Soto	Marta Cecilia Castrillón Soto
		Myriam Chamorro Caldera	Myriam Chamorro Caldera
		Ángela Vélez de Valderrama	Elia Cecilia Escandón de Piedrahíta
Porcentaje de mujeres en el Concejo de Medellín)	5%	13%	14%

Fuente: Cálculos propios

Tabla 75. Presencia de la mujer en juntas directivas de sindicatos

Ramas	1990	%	2002	%
Empleados públicos (Adem-Asdem-Sintrapostal-Asonal-Sindesena-Sintrasena)	14	23,3	13	21,6
Industria (Sintraime-Sinratextil-Sinracoltabaco-Sutimac-Sintraholsa)	5	10	5	10
Servicios (Uneb-Sintraemdes)	6	30	6	30

Fuente: Cálculos propios

Tabla 76. Participación de las mujeres en juntas directivas de empresas privadas

Año	Éxito	Conavi	Suramericana	Nacional de Chocolates	Coltabaco	Colanta	Fabricato
	h/m	h/m	h/m	h/m	h/m	h/m	h/m
1990	x	10/0	x	5/0	5/0	5/0	6/0
1991	x	10/0	x	5/0	5/0	5/0	6/0
1992	x	10/0	x	5/0	5/0	x	6/0
1993	x	10/0	x	X	5/0	5/0	5/0
1994	5/0	10/0	x	5/0	5/0	x	6/0
1995	5/0	x	7/0	5/0	5/0	5/0	6/0
1996	5/0	x	4/1	X	x	x	X
1997	5/0	x	6/0	5/0	5/0	5/0	6/0
1998	5/0	x	x	X	5/0	x	6/0
1999	5/0	x	6/0	X	5/0	x	3/0
2000	5/0	x	5/1	5/0	5/0	x	3/0
2001	x	x	x	5/0	5/0	5/0	3/0
2003	5/0	5/0	5/1	5/0	5/0	5/0	5/0

Fuente: Cálculos propios
x= año en que no se encontró información.

Según la encuesta realizada a algunas integrantes de organizaciones sociales en Medellín, cuyos datos se presentan a continuación, la escasa participación de las mujeres en las instancias directivas políticas y sociales refuerza la desventaja económica, representada, como ya se mencionó, en menores ingresos y mayores niveles de pobreza y contrasta con la dinámica de su organización social, especialmente en los estratos más pobres de la población. Lo que pareciera es que la participación social de las mujeres no gira mayoritariamente alrededor de la problemática específica de género ni conduce o está articulada a movimientos políticos, sino que se nuclea alrededor de reivindicaciones de naturaleza diferente.

Tabla 77. Mujeres organizadas urbanas y rurales en Medellín, 2004

Indicador	Cantidad	Porcentaje
Número de mujeres asociadas a la organización.	13.388	100,00
Ciudadanía y participación democrática:		
Número de mujeres que ejercen el derecho al voto.	9.211	68,80
Número de mujeres que actualmente forman parte de alguna organización comunitaria (JAL, JAC, comités).	2.560	19,12
Número de mujeres que han participado en la gestión, planeación y evaluación de políticas públicas.	913	6,82
Número de mujeres que han sido candidatas inscritas formalmente a cargos públicos de elección popular.	268	2,00
Número de mujeres que forman, actualmente, parte de alguna junta directiva (cualquier tipo de organización pública o privada).	2.071	15,47
Número de mujeres que son integrantes de partidos o movimientos políticos.	1.936	14,46
Número de mujeres que son líderes en sus comunidades (barrial, comuna, zona).	1.827	13,65

Fuente: Informe de las Mujeres Organizadas Urbanas y Rurales en el municipio de Medellín, marzo del 2004.

Como se observa en la tabla anterior es alto el número de mujeres que, según este informe, ejercen el derecho al voto (68%). Esto estaría indicando que un alto porcentaje de las mujeres organizadas es también activa en términos de la participación electoral.

Un 14,4% de las mujeres que pertenecen a una organización social y fueron incluidas en la encuesta, son integrantes de partidos o movimientos políticos, lo que no es despreciable si se tiene en cuenta que son mujeres de estratos bajos de la población, en situación de pobreza y muchas de ellas cabeza de familia. Es muy probable que las mujeres no se interesen mucho por hacer parte de las Juntas de Acción Comunal por el desprestigio de estas organizaciones y aún de las Juntas Administradoras Locales. Pero llama la atención su bajísima presencia en los procesos de elección popular y en la definición de las políticas públicas. En contraste con la participación social, se encuentra un bajísimo número de mujeres inscritas formalmente a cargos públicos de elección popular (un 2%). Esto pone de presente que las mujeres organizadas votan, son parte de partidos o movimientos políticos, pero siguen siendo discriminadas a la hora de hacer parte de instancias directivas o integrar las listas a cargos de representación.

Si las organizaciones de mujeres no hacen más presencia en las instancias de toma de decisiones en la ciudad difícilmente van a mejorar sus condiciones económicas y sociales y a hacer más visibles sus puntos de vista, sus discursos y sus propuestas.

La discriminación contra los afrocolombianos⁶⁶

La población afrocolombiana de Medellín no sólo ha crecido en los últimos años hasta convertirse en el 23% del total de habitantes, unas 350.000 personas, sino que históricamente ha vivido en el mayor grado de marginalidad (El Tiempo, 2004). Según algunos representantes de sus organizaciones sociales, la discriminación en su contra, aunque tiene diferentes facetas, se expresa básicamente en dos aspectos: Por una parte se trata de una fuerte exclusión en el campo laboral en el que, a pesar de tener las capacidades para desempeñar determinados oficios, no son contratados, y en segundo lugar se trata de un rechazo a sus costumbres y sus referentes identitarios.

La discriminación laboral genera condiciones estructurales que mantienen a este grupo social sumido en la pobreza y le determinan desventajas en otros campos sociales. Este tipo de exclusión es también la que más les refuerza la idea de que el resto de la sociedad les proyecta una imagen subvalorada. Las organizaciones denuncian que hay una discriminación visible contra ellos que se evidencia en el hecho de que las empresas más importantes de la ciudad prácticamente los tienen vetados y son muy pocos, o inexistentes, los hombres y mujeres afro que desempeñan cargos directivos. Ellos insisten especialmente en la discriminación proveniente de las grandes cadenas de supermercados y del sector financiero:

Pregúntese cuántas veces lo han atendido en Conavi o en el Éxito cajeras negras. En otras empresas privadas lo que hemos sabido es que los jefes de personal advierten que nos les pasen hojas de vida de personas negras. Los mismos vigilantes o las personas que reciben las hojas de vida nos dicen que no perdamos el tiempo (Entrevista a Betsy Romaña, 2004).

66. Existe un debate, especialmente en el ambiente académico, sobre la denominación que se debe usar. En este estudio usaremos indistintamente los términos afro, afrocolombianos y negros.

Desde hace un tiempo las organizaciones sociales que defienden los derechos de la población negra han venido haciendo estas denuncias sobre la discriminación laboral, que afecta especialmente a las mujeres, ya que en ocasiones los hombres sí son empleados como bodegueros o cargadores de bultos, oficios que requieren mayor fuerza física. A raíz de estas protestas la situación ha cambiado un poco, pero todavía no son empleados en cargos de responsabilidades o en aquellos donde es directa la relación con el cliente.

Para tratar de contrastar la información recogida de testimonios de personas negras, hicimos una constatación en la cadena de almacenes Éxito, consistente en una observación que no constituye información oficial de la institución, ni se puede considerar una muestra representativa. Obtuvimos los siguientes resultados..

Tabla 78. Empleados de servicio al cliente según condición étnica Almacenes Éxito. Medellín, 2004

Sucursales	Cajeras		Estantería		Servicios al cliente	
	Otros	Afro	Otros	Afro	Otros	Afro
San Antonio	21	0	51		10	0
Guayaquil	6	0	22		3	0
Colombia	28	0	48		6	0
Laureles	23	0	57	1	6	0
Poblado	37	0	102		12	0
Envigado	38	0	68	1	6	0
Bello	18	0	23		7	0
TOTAL	171	0	371	2	50	0
Total empleados no negros 592 (99,7%)						
Total empleados negros 2 (0,03%)						
Total empleados muestra 594 (100%)						

Fuente: Cálculos propios.

La constatación fue hecha el 2 de noviembre de 2004.

Pero la discriminación no se presenta sólo en la empresa privada. Según los representantes de organizaciones negras, el sector público emplea muy pocos de ellos y los que logran un puesto, ocupan cargos en oficios varios o de menor remuneración. Según Wade, en general la mayoría de los afrocolombianos llegan a Medellín a ubicarse en empleos domésticos, ventas callejeras de comida preparada, frutas frescas y bebidas en lugares públicos; también como obreros en la industria de la construcción, y por último, pero con

Tabla 79. Empleados Corporación Conavi según condición étnica. Medellín, 2004

Sucursales	Cajeras	Servicio al cliente	Jefes de operaciones y/o gerentes	Asesorías comerciales	Oficinistas
Ayacucho	3	2	1	2	
El Palo	3	2	1	1	
Camino Real	5	2	1	2	
Coltejer	5	5	1	2	
Junín	5	2	1	5	
Parque de Berrío	7	4		3	
Metroavenida	5	5	1	1	
Colombia	3	2	1	2	
Villanueva	3	2	1	4	
Poblado	3	3	1	4	
Almacentro	5	4	1	5	
San Antonio	3	2	1	2	
Santillana	3	3	1	4	22
Total empleados	53	38	12	37	22
Total empleados negros	0	0	0	0	0

Fuente: Cálculos propios.
La constatación fue hecha el 2 de noviembre de 2004

poca presencia, como policías, maestros y profesionales (Wade, citado por Herrera, 2004:76).

En las instituciones educativas de la ciudad, aun en aquellas de fuerte presencia de niños y adolescentes negros, también es evidente la discriminación expresada en las burlas, las lesiones y el rechazo. Como respuesta, según Herrera (2004), los niños y adolescentes negros tienden a permanecer aislados de sus compañeros o a desarrollar estrategias que les permitan ser aceptados aún a costa de la negación de sus orígenes:

En estos niños y jóvenes impera el afán de blanquearse para ser aceptados, a veces aceptan la imposición de condiciones inverosímiles para ser admitidos, tales como mantenerse bien bañados y perfumados, elaborándose alisés bien complejos, mantener a distancias afectivas prudenciales de los jóvenes estigmatizadores, mantener una agresividad defensiva contra los compañeros mortificadores o quedarse callados (Herrera, 2004:78).

Este tipo de discriminación, que ha sido una constante por siglos en nuestra historia, se agravó en los últimos años. Por una par-

te, debido al desplazamiento forzoso muchas mujeres y niños negros fueron desalojados de sus tierras, obligándolos a llegar a Medellín sin recursos económicos y con las secuelas del desarraigo (Quinchía, 2003, capítulo I). Por otra parte, las condiciones en que viven se han deteriorado simultáneamente con el empobrecimiento de la mayoría de la población, pero para ellos, que ya tenían una desventaja acumulada de muchos años, el deterioro ha sido peor.

Cuando yo llegué a Medellín en 1995 era muy difícil ver una niña afro vendiendo confites en los semáforos y pidiendo en los barrios. Hoy abunda la mendicidad en los niños y se acrecentó el número de adolescentes afro que son trabajadoras sexuales (Entrevista a Betsy Romana, 2004).

En su estudio con población negra desplazada en Medellín, Quinchía encontró como esta población ha interiorizado una imagen subvalorada de sus costumbres, especialmente si se compara con la *cultura paisa*.

La figura del paisa toma importancia en el contexto en el que se desenvuelven los negros porque simboliza dominación y a su vez contiene características de una cultura pujante, emprendedora, organizada y con visión de futuro, motivo de admiración y, en algunos casos, de imitación por parte de los negros. De acuerdo a los datos recolectados en campo, los paisas muestran un modelo a seguir para los negros a razón de su mentalidad de progreso, son responsables y trabajadores son menos mentirosos y menos ambiciosos, emprendedores y trabajan asociados (Quinchía, 2003).

La comparación entre ambas figuras fue establecida en los siguientes términos:

Negro⁶⁷	Paisa
Esclavo	Considera al negro esclavo.
Debe trabajar más para alcanzar metas.	Se le exige menos que al negro.
Menos oportunidades de inserción al medio laboral en las ciudades centro de poder.	Mayores oportunidades de inserción laboral por contar con una red social de apoyo.
No trabaja para el progreso de su raza.	Trabaja para el progreso de su gente.
Le gusta el progreso personal pero no comunitario.	La comunidad es el eje de su crecimiento y desarrollo.
Tiene complejo de inferioridad.	Alta estima por su cultura.

Negro	Paisa
Se desempeña laboralmente en oficios de bajo estatus social.	Se desempeña laboralmente en oficios de mayor estatus social.
Atrasado por falta de educación y capacitación.	Mayores oportunidades educativas y de capacitación para el empleo.
La “patanería, recocha y diversión” son causas de atraso.	Dedicado a su trabajo y a sus responsabilidades.
Perezoso	Tiene arranque y empuje.
Le gustan los trabajos duros	Le gustan los trabajos fáciles.
Siempre tiene quien lo mande y subordine.	No le gusta que nadie lo mande, es su propio patrón.
Poca iniciativa para generar formas de subsistencia.	Espíritu empresarial que propicia la generación de proyectos de subsistencia.

Fuente: Quinchía, 2003.

La marginación de la población negra es similar para todos los que comparten esa condición racial pero empeora para aquellos que vienen de otros lugares, como Chocó y Urabá. Un elemento que ha favorecido esta marginación es su nivel educativo. Aunque es cierto que en ocasiones personas afro que tienen las mismas capacidades de otras son rechazadas por su condición étnica, también lo es que en general esta población tiene un grado de escolaridad menor y menores niveles de rendimiento escolar, originadas en parte por la desnutrición, la dificultad para adaptarse a un medio nuevo cuando se trata de niños desplazados y a que los padres no tienen los elementos necesarios para apoyar a sus hijos en las tareas escolares.

El nivel organizativo y de participación política de la población afro refuerza sus condiciones de marginalidad. Su caso llama todavía más la atención si se compara con los indígenas, que aunque constituyen sólo el 2% de la población colombiana, tienen niveles de organización social y, sobre todo, un grado de representación política mucho mayor.

Según representantes de estas organizaciones la primera dificultad es que los afrocolombianos, sobre todo, los de la ciudad tienen problemas serios de identidad, que a veces los llevan a no querer identificarse como negros y por lo tanto a no participar de un proyecto común.

67. Esta tabla reúne los aspectos surgidos, respecto a la oposición negro/paisa, en la plenaria del taller sobre identidad negra.

La persona afrocolombiana se acomoda en la ciudad, y se acomoda para hacerse al lado de otros que sean más claros para evitar el señalamiento de lo que significa ser afro y estar rodeado de afros. Es un medio de escape (Entrevista a Betsy Romaña, 2004).

El hecho de que la población negra tenga este nivel de distanciamiento con su identidad obviamente dificulta la conformación de un movimiento social y la representación política. Por eso no participa de instituciones que trabajan por la causa afro ni vota por los candidatos negros para cargos de representación política. Llama la atención también que la causa negra no ha logrado captar el voto de opinión que han logrado los indígenas y que los ha llevado a tener representantes en los concejos municipales y en la Asamblea Departamental.

En cuanto a las reivindicaciones por el reconocimiento de la población afro en Medellín, aunque como lo mencionábamos su nivel de organización es precaria, algunos de sus líderes plantean la necesidad de hacer un trabajo a su interior y hacia el resto de la población.

En lo que se refiere a estrategias que involucren a la población en general, enfatizan en los medios de comunicación y el sistema educativo formal para empezar a cambiar los imaginarios sobre lo que constituye la identidad de la población afro. También consideran importante un trabajo realizado desde el Estado en la construcción de políticas de discriminación positiva —cuotas de representación, etnoeducación, porcentaje de trabajadores en las empresas e instituciones— que tengan un horizonte de reconocimiento igualitario.

Respecto a las estrategias a implementar al interior de la comunidad afro, algunos de sus líderes piensan que es necesario enfatizar en los asuntos referidos a la identidad, para que sus miembros construyan una imagen más positiva de sí mismos. Eso no significa una aceptación incondicional a todo lo que se ha llamado “cultura o identidad negra” porque, según ellos, hay que repensar algunas de sus costumbres que contribuyen a deteriorar más su calidad de vida, por ejemplo, la permisividad a que los hombres tengan varias familias sin que respondan económica ni moralmente por ellas.

La discriminación contra los homosexuales

La discriminación contra este grupo tiene algunas características diferentes a la que sufren las mujeres y los negros. La primera forma de exclusión contra ellos es la ejercida al interior de las familias, principalmente por los padres. Es claro que la homosexualidad no hace parte del ideario latino en general y mucho menos del antioqueño en particular, por lo que tener un hijo o una hija homosexual es mirado como un signo de desgracia y vergüenza pública.

Las reacciones al interior de las familias son de diversa naturaleza. En algunos casos, cuando se trata de padres con alguna ilustración o mayores niveles de tolerancia, se recurre al tratamiento psicológico que ayude a corregir las tendencias de los niños. En otros casos, la mayoría, el recurso es la expulsión del hogar y según algunos homosexuales entrevistados se llega hasta el asesinato (Entrevista a Guillermo Correa, agosto 2004).

Las violaciones más flagrantes a los derechos humanos de los homosexuales están en el terreno de los derechos civiles y políticos. Esta es una realidad que no se hace visible en los medios de comunicación, pero que permanentemente es denunciada por las pocas instituciones que los agrupan. La consideración de que el homosexual es un trasgresor de la moral y un peligro para la conservación de los valores familiares y culturales ha llevado, de alguna manera, a legitimar la acción de los *grupos de limpieza social* en contra de ellos, especialmente de los travestis. Lo paradójico de la situación es que la limpieza es aceptable tanto para grupos de extrema derecha o de izquierda.

Ha habido muchos asesinatos por parte de grupos de ultraderecha, paramilitares y grupos de izquierda radical que conciben al homosexual como un peligro para la sociedad. Esos asesinatos generalmente tienen la particularidad de que se acompañan con torturas desmesuradas y sevicia, y los autores dejan señas en el cuerpo de la víctima de que lo mataron por homosexual (Entrevista a Guillermo Correa, agosto 2004).

La condición de homosexual es una de las más difíciles de asumir, porque la sociedad le proyecta a quienes la declaran abiertamente una imagen muy desvalorizada. Eso les dificulta, más que a otros grupos, la configuración de la identidad en el plano individual

y social, generando en muchos casos graves secuelas emocionales, “uno se encuentra a menudo con personas con tendencias homosexuales, casados, con hijos y con una vida totalmente conflictuada por seguir un modelo de familia y un modelo sexual que en algún momento se dispara” (Entrevista a Guillermo Correa, agosto 2004).

En el plano social, la discriminación dificulta a los homosexuales la organización para la defensa de sus intereses como minoría discriminada y su integración con otros movimientos sociales. Es el caso de los sindicatos, que supuestamente podrían acoger sus reivindicaciones, pero donde es claro el rechazo al comportamiento y a la causa homosexual (Entrevista a Guillermo Correa, agosto 2004).

El caso de los homosexuales, especialmente de los hombres, es bastante paradigmático en el sentido de las diferencias entre el ciudadano y el consumidor. Algunos de ellos coinciden en que la proliferación de sitios dedicados exclusivamente a homosexuales ha contribuido a su visibilización pero no ha constituido una ganancia en términos de ciudadanía. A partir del surgimiento de estos sitios en la ciudad y del reconocimiento de la homosexualidad de algunos personajes públicos, como diseñadores y personas relacionadas con la farándula y la moda, se hizo evidente la presencia de este sector social, pero sólo en términos del mercado, es decir, se evidenció que ahí había un nuevo potencial de consumo.

Esa manera de visibilizar a los homosexuales trajo al menos dos consecuencias. Por una parte se creó una imagen del *gay* frívolo, de clase media alta, excesivamente consumista. La segunda consecuencia es que no se vincula la homosexualidad como a un grupo que requiere ser reconocido social y políticamente cuyos derechos son constantemente vulnerados.

Se construyó una imagen del gay netamente publicitaria y este *boom* no tenía la intencionalidad de que la sociedad empezara a hacer conciencia frente a estos ciudadanos que son considerados de segunda clase, sino simplemente como un efecto de la moda (Entrevista a Guillermo Correa, agosto 2004).

Los homosexuales han tenido dificultades para construir una plataforma reivindicativa. Sus formas organizativas no sólo son recientes sino que han tenido divisiones internas importantes (Muñoz,

2004), por eso no es posible definir con precisión en qué consisten sus reclamos por el reconocimiento. Tampoco se puede hablar de una verdadera participación política de los *gays*. Como lo afirma Hernando Muñoz, lo que ha existido son atisbos de organización y momentos coyunturales importantes, como la dinámica generada a partir del proyecto de reconocimiento a las parejas del mismo sexo. En el caso de Medellín han lanzado candidatos al concejo municipal que no han sido elegidos (Muñoz, 2004).

Cuando se refieren a sus luchas como grupo social, muchos de ellos lo que reivindican es la igualdad de derechos en los planos civil y político, tales como la protección de derechos a los compañeros, la seguridad social y los derechos de herencia. Insisten también en la necesidad de construir ciudadanía al interior de los propios grupos, empezando por identificar su propia historia y desde ahí hacerse visibles para otros sectores, interactuando con ellos en una praxis ciudadana que los haga sentir integrantes de una colectividad con derechos y deberes.

Conclusión

Es importante destacar nuevamente que este es un primer ejercicio exploratorio sobre el tema, realizado con restricciones en la información y con limitaciones metodológicas para su medición. Lo que se pretende, más que dar cuenta de la situación, es formular un llamado de atención sobre la existencia del problema de la discriminación en la ciudad y sobre la necesidad de desarrollar una mayor actividad investigativa.

Para terminar, queremos presentar dos caras de la discriminación; una, la sentida por una habitante de un barrio popular, y la otra, la mirada de un reconocido industrial de la ciudad. Con estos testimonios queremos llamar la atención sobre cómo una parte de los habitantes de la ciudad considera y mira la cultura, las costumbres y la forma de sentir de los otros.

Hablando de la exclusión la mujer dice:

Yo siento mucha discriminación por el hecho de ser pobre. Muchos jóvenes no consiguen empleo por vivir en este barrio, tienen que cambiar la dirección y decir que viven en un barrio más prestigioso.

Cuando vamos a una oficina, como no llevamos corbata ni estamos bien presentados casi ni nos atienden, lo miran a uno de arriba bajo. Eso es discriminación. Esa es nuestra cruz (entrevista a líder comunitaria de Medellín, agosto 2004).

El industrial, cuando se le preguntó por su visión sobre algunas zonas de la ciudad y sobre los habitantes de los barrios populares, dijo:

No alcanzo a visualizar zonas, porque para mí la ciudad es la ciudad toda. A mí puede que personalmente me llame mucho la atención la zona de El Poblado porque yo vivo ahí desde hace muchos años, porque soy socio del Club Campestre, me queda todo cerquita, llego a la oficina en cinco minutos desde mi casa, y a mí se me olvida cómo es Laureles (Citado por Villa et al, 2003:135).

Continúa el relato diciendo:

Yo voy al centro con frecuencia a juntas y reuniones, pero voy al centro y salgo aterrado, me da una tristeza (...) a ver, yo voy a aventurar una cosa que puede sonar muy elitista, pero es que la misma presentación de la gente me da horror (...) pienso en Medellín como en la ciudad de Boston, que con más decoro, con más virtuosidad se enfrenta al futuro que quiere (...). Primero me preocuparía mucho por los barrios marginados, tratando de hacerlos menos agresivos, que haya un poquito más de edición de esos barrios, que la gente sea menos ordinaria. Ahora, mejorar las condiciones de vida, no sólo por los servicios públicos, por el alcantarillado, sino la parte estética, porque si a esa gente no se le da una oportunidad sigue oyendo el tambor de los africanos: es bonito, claro que es bonito, pero óigalo de vez en cuando (...) (Citado por Villa et al, 2003).

Como lo manifiestan Villa et al, según este testimonio se considera que existe una “clara relación pobreza-agresividad- ignorancia-antiestética. Se trata de un mundo rudimentario, opuesto a la civilización, asimilado racialmente a los negros y un mundo salvaje, por domesticar” (Villa et al, 2003:135).

Esta clara forma de subvaloración hacia los pobres, que seguramente no es patrimonio exclusivo del entrevistado, configura en ellos una autoimagen desvalorizada y les disminuye la confianza en sí mismos en cuanto a su capacidad para enfrentar y superar su situación.

Al preguntársele por los personajes importantes de la ciudad, el entrevistado dijo:

Te voy a contestar con esto: yo tengo un nieto que quiero muchísimo y el me quiere mucho a mí, chirriquitico, así (...) y, entonces le pusieron una tarea la semana pasada, y le dijeron: anote los personajes más importantes del país... y entonces mi nieto dice: yo puse a mi abuelo, yo lo puse porque mi abuelo es muy importante, a él le dieron la Cruz de Boyacá.

Finalmente queremos destacar que la situación de los grupos analizados nos muestra que en el caso de Medellín hay claramente grupos sociales que no gozan de reconocimiento por parte del resto de la sociedad. Ese es un hecho real expresado en discriminación en las esferas laboral, cultural y política. Son personas que saben que los demás no los consideran ciudadanos en pie de igualdad y que han aprendido o interiorizado esa imagen, con graves secuelas para su identidad individual y grupal. Las soluciones a estos problemas de exclusión deberán ser emprendidas en todas las esferas. Lo que esas personas piden es que se les restablezca su condición de ciudadanía con políticas de discriminación positiva que les garanticen poco a poco ir construyendo un reconocimiento igualitario que sea capaz de reconocer su derecho a ser diferentes.

Referencias

- Camps, V. (1990). *Virtudes públicas*. Madrid: Editorial Espasa Calpe.
- Camps, V. (2002). *Tolerancia, multiculturalidad y convivencia*. En: A. Hernández (ed). *Republicanism contemporáneo*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- Cobo, R. (2000). *Malentendidos en torno al feminismo y el multiculturalismo*. *Revista Internacional de Filosofía Política* 15.
- Colom, F. (1999). *Las identidades culturales y la dinámica del reconocimiento*. En: F. Cortés y A. Monsalve (coordinadores). *Multiculturalismo, los derechos de las minorías culturales*. Medellín: Res Pública. Instituto filosofía Universidad de Antioquia.
- El Tiempo. Abril 16 de 2004.
- Fraser, N. (2000). *Rethinking Recognition*. *New Left Review*. 3.
- Gargarella, R. (1999). *Las teorías de la justicia después de Rawls*: Barcelona: Paidós.

- Gutiérrez, C. (1999). La brega de Kymlicka con la cultura. En: F. Cortés y A. Monsalve (coordinadores). Multiculturalismo, los derechos de las minorías culturales. Medellín: Res Pública. Instituto filosofía Universidad de Antioquia.
- Hernández, A. (2002) Republicanismo contemporáneo. En: A. Hernández (editor). Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Cider, Universidad de los Andes.
- Herrera HA. (2004) Yo normal, tu étnico. Invisibilidad de los afrocolombianos en el manual de convivencia de la Institución Educativa Francisco Miranda. Departamento de Antropología Universidad de Antioquia. Tesis de grado.
- Honneth, A. (1997). La lucha por el reconocimiento. Barcelona: Crítica.
- Honneth, A. (1997). Recognition and moral obligation. *Social research*. 64, 1.
- Honneth, A. (2002). Grounding recognition: A rejoinder to critical questions. *Inquirí*, 45.
- Kymlicka, W. (1995). Ciudadanía multicultural. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Muñoz, H. (2004). Tejiendo enredos y des-enredos. Una mirada al sector LGTTB (lesbianas, gays, travestis, transexuales y bisexuales) paisa. Ponencia presentada en la mesa de trabajo sobre diversidad sexual. Medellín, octubre.
- Naranjo, G. (2004). Exploraciones sobre la reflexión ciudad, ciudadanía y desplazamiento forzado en Colombia. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Nación, ciudadano y soberano. Instituto de Estudios Políticos. Universidad de Antioquia. Medellín: Octubre 27-29.
- Ocampo, G. (1999). Diversidad étnica, derechos fundamentales y jurisdicción indígena. En: F. Cortés y A. Monsalve (coordinadores). Multiculturalismo, los derechos de las minorías culturales. Medellín: Res Pública. Instituto filosofía Universidad de Antioquia.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004). Informe Sobre Desarrollo Humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy.
- Quinchía, SM. (2003) Territorios e identidades negras en contexto de conflicto. Una aproximación desde el desplazamiento forzado. Departamento de Antropología, Universidad de Antioquia. Tesis de grado.
- Rawls, J. (1995). Teoría de la Justicia. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, C. (2000). Pobreza urbana en Medellín. Mediciones y percepciones. Medellín: Corporación Región.
- Santos, B. (2003). Desigualdad, exclusión y globalización: hacia la construcción multicultural de la igualdad y la diferencia. En: La caída del angelus novus. Bogotá: Universidad Nacional, Ilsa.
- Taylor, Ch. (1997). Argumentos filosóficos: ensayos sobre el conocimiento, el lenguaje y la modernidad. Barcelona: Paidós.
- Toscano, M. (2000). La tolerancia y el conflicto de razones. En: J. R. Caracedo, J. M. Rosales y M. Toscano (Eds). Ciudadanía, nacionalismo y derechos humanos. Madrid: Editorial Trotta.

- Touraine, A. (1997) *¿Podremos vivir juntos? Iguales y diferentes*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina.
- Villa, M., Sánchez, L. y Jaramillo, A. (2003). *Rostros del miedo. Una investigación sobre los miedos sociales urbanos*. Medellín: Corporación Región.
- Walzer, W. (1983). *Las esferas de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica.

CONCLUSIONES GENERALES

Jorge Arturo Bernal M.

¿Qué pasó en materia de democracia económica, social y política y de libertades y derechos de los ciudadanos y ciudadanas de Medellín en el período 1990-2003?

Después del recorrido efectuado por cada uno de los capítulos del presente texto, es posible concluir que el balance no es bueno. Aunque se mantuvieron expresiones de la democracia representativa y la Constitución Política de 1991 abrió otros espacios en el campo de la democracia participativa, es evidente el poco avance o, incluso, el retroceso en materia de democracia económica y social y, por supuesto, en términos de democracia política y gobernabilidad democrática. En tal sentido es posible aplicar a la democracia existente en la ciudad el calificativo de democracia de baja intensidad.

En cuanto a las libertades y derechos ciudadanos el mayor logro de este período es la reducción de las muertes violentas y de otros delitos que estaban afectando notablemente las libertades civiles. Reconociendo y valorando esta situación, hay que decir que las libertades de asociación, expresión y movilización social y política, al igual que el derecho a estar libres de hambre, pobreza y dependencia económica, así como el estar libres de ignorancia, de enfermedad, de exclusión y discriminación no registran mejorías y algunos de ellos registraron un franco deterioro. Todo esto nos lleva a concluir

que el estado de la ciudadanía en Medellín en este período también es de baja intensidad.

De las diversas causas y factores que influyeron o determinan estos resultados, se insistió en la crisis del proyecto económico, social, ético y político que había permitido el desarrollo de la ciudad hasta los años 60 y 70; de otra parte, la violencia, el conflicto armado y la presencia múltiple y diversa del narcotráfico y del paramilitarismo agudizaron esta crisis durante los años 80 y 90, lo más grave de todo esto, es que al finalizar el siglo XX ni los gobernantes, ni las clases dirigentes de la ciudad, ni los sectores alternativos, han logrado construir de manera democrática un proyecto estratégico de ciudad que permita ir superando las actuales carencias y enfrentar con éxito los nuevos retos que enfrenta la ciudad en los distintos campos. Al presentar en forma un poco más detallada este balance se puede indicar lo siguiente.

En materia de democracia política se conservaron e incluso se ampliaron algunos mecanismos e instancias característicos de la democracia representativa y participativa, lo cual constituye un hecho bastante positivo si se tienen en cuenta las condiciones adversas para el ejercicio de la actividad social y política en la ciudad. Se continuaron realizando elecciones para alcaldía, concejo y juntas administradoras locales, se consultaron sectores de la sociedad civil antes de la aprobación de los planes de desarrollo, se crearon espacios para la participación ciudadana y algunos de ellos funcionaron. Por su parte, sectores de la sociedad civil buscaron la manera de mantener ciertos niveles de organización, de expresión de sus reivindicaciones y sus propuestas y de movilizarse en defensa de la vida, en rechazo a la violencia y en procura de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo. Vale la pena destacar que durante la década mujeres, jóvenes, pobladores, desplazados, trabajadores formales e informales resistieron y lucharon por sus derechos con lo que contribuyeron a mantener las bases del sistema democrático.

Al tiempo que se daban estos logros, también se registraba el debilitamiento de algunos pilares de la democracia y del Estado de Derecho, que perdía legitimidad ante la población, en particular en

la administración de justicia, en el control territorial en algunas zonas de la ciudad, en la pérdida en el monopolio del uso de la fuerza y en su poca presencia social.

De otra parte, a pesar de su aumento en términos cuantitativos, la mayoría de espacios y mecanismos para la participación ciudadana fueron poco efectivos a la hora de influir en la formulación de las políticas públicas y de promover procesos reales de concertación social y política y, de hecho, tuvieron escaso apoyo y promoción por parte del Estado. Quedó claro que mientras los sectores sociales no avancen en su organización social y política no tendrán el poder necesario para hacerse respetar ni para ser tenidos en cuenta en las decisiones de la ciudad.

Otra circunstancia particularmente grave en la ciudad es la débil presencia, la poca consolidación y la escasa representación social de partidos y movimientos políticos. Los partidos liberal y conservador mantuvieron durante toda la década el control de la alcaldía y del concejo de la ciudad, pero no se renovaron, no cambiaron muchas de sus prácticas y costumbres clientelistas, no contribuyeron a refundar y recobrar el prestigio y la valía de la actividad política, no lideraron proyectos importantes que permitieran abrir caminos de solución a la crisis de la ciudad y, por el contrario, se limitaron a reproducirse y luchar por el control de la administración pública. Por su parte, los grupos y movimientos independientes y alternativos, tampoco jugaron un papel significativo en este período, aumentaron el número de votos para el concejo, pero su gran dispersión les impidió lograr una mayor representación en este cuerpo colegiado y lejos de renovarse, han mantenido muchos de los vicios y prácticas de los políticos tradicionales, tampoco han tenido la capacidad de formular propuestas de largo aliento para el conjunto de la ciudad. Con la elección en el 2003 de Sergio Fajardo a la alcaldía de la ciudad como candidato independiente del movimiento Compromiso Ciudadano, se abren esperanzas de cambio en el manejo de los asuntos públicos y en la relación con la sociedad.

Otra amenaza para la democracia de la ciudad, que crece en los últimos años, es el control de los grupos armados, en particular de los paramilitares, de formas tradicionales y recientes de organiza-

ción y participación ciudadana. El control directo, o la amenaza, la intimidación, el chantaje, o la agresión directa de estos grupos limita considerablemente la libertad de asociación, de expresión y movilización autónoma de la sociedad civil y constituye otra expresión de debilitamiento democrático del que venimos hablando.

Por último, hay que anotar que, aunque se registraron algunas convocatorias a la sociedad para debatir y formular alternativas de futuro y planes estratégicos para la ciudad, ha sido escasa la voluntad política de las administraciones municipales y de las élites empresariales para emprender verdaderos procesos de concertación social y política, prueba de ello es que hoy la ciudad no tiene acordado de manera concertada un proyecto estratégico que vaya más allá de los proyectos económicos que interesan a los empresarios de la región.

Respecto a las libertades y derechos civiles, durante la última década Medellín sufrió las consecuencias de la urbanización del conflicto armado interno y la presencia de diversas manifestaciones de violencia promovidas por el narcotráfico, los grupos armados ilegales, la delincuencia común y en no pocos casos por los propios agentes del Estado. Esto significó costos muy altos en vidas humanas, en seguridad y bienestar de sus habitantes, en posibilidades de crecimiento económico y social, en debilitamiento de las instituciones, en cambios en las mentalidades y actitudes de sus ciudadanos.

El comportamiento de las muertes violentas y de la violencia en general durante la década demuestra de qué manera se retroalimentan los factores de orden más estructural de esa violencia entendidos como factores de largo plazo, (la exclusión política, la falta de oportunidades en el plano de la acción pública social y política, la desigualdad económica y social, el debilitamiento del Estado Social y de la justicia) con aquellos factores de orden más coyuntural como el narcotráfico y su acción delictiva y la agudización del conflicto armado entre milicias, paramilitares y fuerza pública.

Durante estos años se ensayaron iniciativas provenientes tanto del Estado como de la sociedad civil que movilizaron enormes recursos encaminados a la superación de la crisis. Las propuestas incluyeron un amplio espectro que iba desde la recuperación de los valores

tradicionales de la identidad local, la promoción de la convivencia, la negociación política de los conflictos, la movilización ciudadana y la defensa del derecho internacional humanitario y los derechos humanos en un clima de respeto por la diversidad y la diferencia, hasta las posturas de simple imposición de la autoridad y el restablecimiento del orden sin ninguna otra consideración.

Lo cierto es que después de unas cifras dramáticamente altas al comienzo de la década, en los últimos dos años (2003-2004) la ciudad registra una disminución importante en el número de muertos por causas violentas, lo que constituye un hecho positivo en materia de libertades y derechos de los ciudadanos. Esto ha generado, con razón, un nuevo clima de optimismo y esperanza en la ciudad. Pero también es cierto que no son del todo claras las razones de esa situación, no se ha debatido a profundidad y abiertamente las posibles explicaciones de este cambio, así como acerca de las estrategias más adecuadas para su consolidación, lo que compromete la sostenibilidad de esta tendencia.

De otra parte hay que resaltar que ese conflicto armado y la violencia generalizada influyeron en el debilitamiento del tejido social y político de la ciudad y en los derechos de organización y movilización ciudadana; muchas organizaciones fueron destruidas, debilitadas o controladas por grupos armados ilegales de derecha y de izquierda, sus líderes e integrantes fueron asesinados, desaparecidos, desterrados, amenazados y el Estado hizo poco para garantizar su vida y su seguridad y para promover y apoyar nuevas formas de organización de la sociedad. A esto hay que sumar la intolerancia de muchos empresarios de la ciudad ante la organización de sus trabajadores, lo que debilitó aún más expresiones legítimas de organización de la sociedad como los sindicatos.

En este campo, una amenaza para la sostenibilidad de este proceso de convivencia y de reducción de la violencia es la forma en que se viene manejando por parte del gobierno nacional el proceso de desmovilización con las autodefensas y la falta de claridad sobre su desenlace. El resultado final tendrá importantes implicaciones en futuros procesos de negociación del conflicto armado y en la evolución de la violencia en la ciudad.

El balance es francamente negativo en materia de democracia social y económica y de derechos sociales. Los últimos años registran un gran deterioro y un notable empeoramiento de las condiciones sociales de miles de familias de la ciudad, en particular en lo que tiene que ver con el incremento del hambre, de la pobreza, del desempleo, el subempleo y la informalidad. Particularmente dramáticas son las cifras de la pobreza y del hambre en el 2003; por lo menos un millón doscientas mil personas (el 60%) tratan de sobrevivir con menos dos dólares al día (\$138.000 al mes) mientras que más de 400.000 (el 20%) lo intenta con un dólar diario (\$69.000 al mes). En contraste con esto, la brecha de desigualdad entre estratos bajos y altos es cada vez más grande. O sea, que en este período se acentúan los dos fenómenos, el aumento de la pobreza y el de la desigualdad.

Tampoco se logran avances en términos del reconocimiento de la noción de derechos de ciudadanía y de garantía de los mismos por parte del Estado. Los gobiernos siguen asumiendo los temas de la educación, de la salud, de la seguridad social, de la vivienda como servicios sociales que hay que tratar de cubrir para la población más pobre (vía focalización); los políticos los ven como el arma para seguir controlando electoralmente a la población y los pobres y excluidos aún no tienen la conciencia para exigir al Estado el cumplimiento del mandato constitucional y de los pactos y tratados que en esta materia ha firmado Colombia. Para enfrentar la crisis en materia social y económica, en la última década se ensayaron diversas políticas y estrategias.

Desde los organismos internacionales se planteó la focalización del gasto social como la gran solución a la pobreza; los gobiernos en Colombia aceptaron sumisamente esta política y pronto se montó el Sistema de Identificación de Beneficiarios (Sisbén). La intención era concentrar la inversión social en la población más pobre a través de subsidios y afiliaciones.

Después de más de diez años de aplicar esta receta, la realidad del incremento de la pobreza puso de presente su fracaso. Ahora los autores de esta política quieren atribuir ese fracaso al hecho de que sectores medios y altos de la población se han beneficiado de los

subsidios y de los programas diseñados por el gobierno nacional y los gobiernos locales. Muchos analistas llamaron la atención sobre este riesgo y sobre la corrupción y clientelismo que sistemas de estas características podrían generar al no ser universales (siguiendo la noción de derechos de ciudadanía). Este fue un gran banquete puesto a disposición de la clase política que de hecho lo utilizó de manera muy amplia y “eficiente” para mantener y ampliar su influencia política; de otra parte, el desempleo, el subempleo y la crisis económica en general, han afectado notablemente el ingreso y las condiciones de vida de las clases medias, ante lo cual han tenido que buscar “colarse” en algunos de los programas sociales que ofrece el Estado y “pelearse” con los más pobres el ingreso a la universidad, la atención en salud, el subsidio en vivienda.

Es evidente que este sistema es perverso y afecta seriamente la dignidad y la libertad humana en tanto pone a los pobres y a los no tan pobres a “esforzarse”, a competir por demostrar quien es más necesitado y de esta manera aspirar a la lista de posibles beneficiarios. Es indigno que una mujer, un joven, un anciano en lugar de reivindicar sus derechos y con ellos acceder a unas condiciones de vida adecuadas, tenga que “convencer” al encuestador para que lo incluya en la lista de beneficiarios.

Una segunda propuesta enfatiza en la educación, en el marco de la teoría del capital humano, como la estrategia central para reducir la pobreza, ampliar las oportunidades de las personas, en especial de los pobres, y reducir la desigualdad. El problema con esta estrategia es que tal como se ha demostrado en diferentes investigaciones, los efectos beneficiosos de una mayor educación sólo se ven en el largo plazo, en una o dos décadas.

En segundo lugar, en los últimos años la ciudad vio aumentar las coberturas educativas, incluso en el nivel superior y, sin embargo, siguió subiendo el nivel de desempleo, de subempleo y de pobreza en especial para las mujeres que han hecho un gran esfuerzo por ingresar a la educación superior.

En tercer lugar, porque los desarrollos de la ciencia y la tecnología, las mayores demandas de calificación para muchas actividades productivas, exigen niveles de educación superior y de especializa-

ción muy difíciles de alcanzar por personas de los estratos bajos de la población. Sólo la clase media alta y alta, que tiene más oportunidades puede formarse en buenas universidades, realizar maestrías y doctorados (muchos de ellos en el exterior) y acceder a la educación bilingüe, es decir, reunir los requisitos que muchas empresas exigen hoy para la vinculación de nuevo personal. Esto constituye un círculo poco virtuoso: se es pobre y excluido por no tener acceso a una educación de calidad, pero la propia inequidad existente en la ciudad se convierte en obstáculo para acceder a esa educación de calidad.

Esto pone otra discusión central, poco abordada en la ciudad, en torno a la pertinencia de la educación y su relación con las demandas de la sociedad. Es cierto que la decisión de educarse y sobre todo, de especializarse debe ser un acto libre y autónomo de los ciudadanos, pero es igualmente cierto que debe existir un diálogo entre los intereses individuales, el sistema educativo y la sociedad que permita acercar estos diversos intereses y responder a las necesidades económicas, técnicas, científicas, culturales y políticas de la sociedad y abrir un amplio espectro de formación y especialización de jóvenes y adultos en el marco de ese proyecto de ciudad y de país.

Esto supone garantizar por lo menos dos cosas. La primera contar con ese proyecto de ciudad y de país y, la segunda, adecuar el sistema educativo en sus propósitos, contenidos, metodologías y alcances para que contribuya de manera más adecuada a las demandas sociales. De otra manera seguirán saliendo jóvenes de las universidades, después de un gran esfuerzo de ellos, de sus familias y de la sociedad, al simple rebusque, a realizar actividades y trabajos que nada tiene que ver con la formación recibida o simplemente a engrosar la larga lista de desempleados.

Una tercera tesis ha tenido que ver con la promoción del desarrollo económico, como la pieza clave y la condición básica para reducir la pobreza y el desempleo. Es verdad que si el aparato productivo y la actividad económica en general no se reactivan de manera sostenida no será posible atender a las necesidades de la sociedad y mejorar el bienestar de la población, pero esto solo no basta, ni es suficiente, lo acaba de reiterar el presidente del BID en su reciente visita a Medellín: "En materia de pobreza el resultado no es alen-

tador. Pensamos que el crecimiento económico de los 90 nos iba a alejar de la pobreza. No fue así” (Iglesias, E. El Tiempo, 5 de febrero 2005). Es claro que no basta con crecer, es imperativo desarrollar una profunda redistribución y democratización del ingreso y de la riqueza; si esto no se adelanta con firmeza en la ciudad, las otras estrategias no solucionarán las profundas inequidades. Además como se reiteró en este trabajo, Medellín no tiene un proyecto económico y social de carácter más estratégico que precise las ventajas y las limitaciones de su desarrollo en el actual proceso de globalización y que involucre como uno de sus propósitos centrales la reducción de las inequidades y el desarrollo social.

En cuanto a las libertades culturales, el reconocimiento y la promoción del derecho a la diversidad y la identidad el balance tampoco es bueno. En la ciudad continúan existiendo amplios sectores sociales que no gozan del reconocimiento por parte del resto de la sociedad y sufren diferentes expresiones de discriminación en lo económico, lo laboral, lo cultural, lo racial, lo sexual y lo territorial. Aunque esta situación afecta a personas de distintos estratos sociales, es evidente que se concentra con mayor intensidad en las personas en situación de desplazamiento forzado, en los más pobres, en las mujeres, en la población afrocolombiana, en los jóvenes de las comunas populares y en los homosexuales. Como lo muestran diversos testimonios y nuestro propio trabajo, el ser mujer, negra, joven, pobre y desplazada es sinónimo de exclusión, discriminación y desigualdad; con lo que se pone de manifiesto que Medellín sigue siendo una ciudad profundamente racista, machista, y discriminadora, esto a su vez, conlleva posturas y actitudes sociales y políticas intolerantes frente a lo otro, a lo diverso y hace mucho más difícil construir una sociedad democrática que promueva la igualdad en un marco de profundo respeto por la diversidad.

Las responsabilidades

Ahora bien, frente a un balance tan adverso en términos de democracia y ciudadanía, de libertades y derechos ciudadanos, cabe la pregunta por las responsabilidades sociales y políticas frente a estos

resultados. Como en todo proceso social y político de tipo democrático es necesario y adecuado establecer los roles y las responsabilidades de los diversos sectores sociales en los acontecimientos.

De manera general podríamos decir que a la dirigencia económica y política que ha detentado el poder en las últimas décadas le cabe el mayor nivel de responsabilidad en las principales manifestaciones de la crisis y sobre todo, en el poco compromiso y capacidad para buscar salidas democráticas a la misma.

Como ya lo dijimos, los partidos tradicionales, en sus diversas vertientes han controlado el Estado a nivel local y regional y las élites económicas (los grupos financieros en particular) han controlado lo más sustantivo de la actividad económica y empresarial y en tal sentido, deben asumir la responsabilidad que les compete. Frente a esto, ha sido muy manifiesta la falta de voluntad política de estos sectores en varios de los procesos de concertación social que se intentaron en la década o la utilización de algunos de ellos sólo para agenciar proyectos en beneficio propio en medio de una ciudad en crisis.

También es evidente en la década la incapacidad de sectores sociales y políticos alternativos para formular propuestas de ciudad o para comprometerse y aportar en iniciativas que buscaban superar o aliviar los efectos de la crisis.

En un balance de esta naturaleza hay que reseñar igualmente la gran responsabilidad de los distintos grupos armados ilegales en la destrucción o debilitamiento del tejido social y cultural de la ciudad. Estamos hablando de las guerrillas y sus milicias con presencia en la ciudad en las dos últimas décadas y más recientemente de los grupos paramilitares. Hoy se avanza con muchas dificultades e incertidumbres en un proceso de desmovilización y reincersión de estos grupos a la vida civil. Esperamos que la conclusión del mismo aporte de verdad a la construcción de la democracia y la convivencia y que efectivamente estos grupos le jueguen limpio a la ciudad y al país.

Por último es justo reconocer que los pobres, los excluidos y las clases medias acudieron a muchos de los llamados y de las convocatorias que se registraron en la ciudad y a los espacios de partici-

pación ciudadana, pero es claro que su capacidad de influir en las políticas públicas es muy reducido y como se ha reiterado, muchas de estas convocatorias y espacios no generaron políticas y programas concretos, con lo que se va generando un estado de decepción y de escepticismo.

¿Es posible vivir juntos en medio de la diversidad?

La respuesta a este gran interrogante del mundo de hoy debe ser afirmativa. Pero advirtiendo que esto requiere múltiples acciones de corto, mediano y largo plazo, de cambiar muchos enfoques, políticas y prácticas y de mucha voluntad y disposición de toda la sociedad, sobre todo de quienes tiene el poder para producir cambios de manera concertada.

Consecuentes con el análisis realizado habría que insistir en que la clave está en concertar y acordar un proyecto estratégico y colectivo de ciudad-región, que permita ampliar y profundizar la democracia en todos los escenarios de la vida social y política y la formación de una ciudadanía igualmente de alta intensidad. A la manera rawlsiana habría que buscar un nuevo pacto social y político que acuerde unos bienes sociales básicos de carácter universal que sean asumidos y promovidos tanto por el Estado como por la sociedad. Más y mejor democracia en todos los ámbitos de la vida social es lo que esta ciudad requiere y ello supone una agenda que desarrolle asuntos como los siguientes:

- Constitución de ciudadanías y de sujetos autónomos. Esto supone desde la garantía universal de los derechos civiles, sociales y políticos a toda la población hasta la activa participación de esos ciudadanos y ciudadanas en los asuntos públicos, pasando por el reconocimiento de la diversidad cultural, sexual, racial y política. Naturalmente, la perspectiva universal de los derechos no niega la necesidad de acciones positivas en favor de grupos y sectores sociales especialmente desaventajados y discriminados, es el caso de las mujeres, de la población negra, de las víctimas del desplazamiento forzado, entre otros. Un asunto particularmente urgente en este campo para el caso de Medellín tiene que ver con las elevadas tasas de pobreza. Desde este informe quere-

mos dejar planteada la propuesta de trabajar por una generación incluida y con derechos (0 a 15 años) que esté libre de hambre, de enfermedad, de ignorancia, de dependencia económica, de inseguridad, de discriminaciones y realmente libre para participar en los asuntos públicos; de esta manera podrán desarrollar sus capacidades y tener más y mejores oportunidades en la sociedad.

Esta sería una excelente contribución a las metas del milenio (2015) acordadas por la Cumbre del Milenio del 2000 y al llamado global para erradicar la pobreza. En este sentido, hay que destacar que poner en la agenda pública la preocupación por el acceso a una educación de calidad y la promoción de la seguridad alimentaria para los nuevos y los antiguos pobres, tal como se está haciendo actualmente, es un buen comienzo para desmontar la cortina de humo tendida por los partidarios del modelo neoliberal. Cortina que ha pretendido poner el énfasis en la estructura física y la competitividad necesarias para globalizar la ciudad escondiendo los millares de pobres que el mismo modelo va produciendo.

- Promoción de una agenda redistributiva. Ante la profunda desigualdad e inequidad presentes en Medellín, es preciso acometer políticas públicas que permitan propiciar una real redistribución económica y social al interior de la sociedad. Acciones de tipo tributario (impuestos directos), fiscal y crediticio; afectación de rentas ociosas, de grandes predios y de grandes herencias⁶⁸, generación de empleo y de ingresos (en la vía de la renta básica), son acciones a considerar en el plano local y nacional en el corto, mediano y largo plazo si se quiere ir construyendo una sociedad más democrática en este campo. La constitución de fondos para la equidad y el otorgamiento de algunos subsidios a poblaciones específicas pueden ayudar a aliviar situaciones extremas, pero mientras no se afecten las finanzas públicas, mientras no haya nuevas y significativas inversiones del Estado y mientras no se

68. Algunas de estas acciones requerirán decisiones de orden nacional, que pueden ser apoyadas por las administraciones y por la sociedad civil local.

afecten las grandes rentas y los enormes privilegios, no habrá igualdad y equidad social.

- Construcción y fortalecimiento de instituciones democráticas. Otra condición básica para avanzar en una democracia más sustantiva está relacionada con la recuperación de la legitimidad del Estado, para lo cual es preciso fortalecer y hacer más eficiente y eficaz la justicia, promover los mecanismos e instancias de resolución pacífica de los conflictos, restablecer la confianza del ciudadano en el Estado y avanzar en el acatamiento de la ley y de las normas; garantizar el respeto y la plena vigencia de los derechos humanos; recuperar totalmente el control territorial de la ciudad y el monopolio en el uso de la fuerza. Esto además puede contribuir a mantener de manera sostenida la actual disminución de las muertes violentas y de otras violaciones a los derechos civiles.
- Refundación de la política, creación y democratización de la sociedad política local. Ciertamente existe un alto desprestigio de los partidos y movimientos políticos y una gran indiferencia ciudadana por la política. Razones hay para que esto ocurra, pero no le hace bien a la construcción democrática los discursos apolíticos y la denigración permanente de esta actividad. La posibilidad de agregar intereses y de representarlos ante el Estado, de tener visiones y proyectos de mediano y largo plazo, de ayudar a organizar la sociedad civil y buscar alternativas frente a las recurrentes crisis que enfrenta la sociedad, corresponde a los partidos y los movimientos políticos. Medellín tiene una gran carencia en este sentido y lo que corresponde es hacer un gran esfuerzo para contar con alternativas políticas que acaten plenamente las normas y reglas de la democracia. El Estado tiene que hacer un gran esfuerzo para garantizar plenamente el derecho a desarrollar esta actividad en plena igualdad de condiciones. En este informe hemos sido reiterativos con la necesidad de organización política de los pobres y de los excluidos, si estos sectores no avanzan seriamente en esta labor nunca superarán plenamente esta situación y seguirán dependiendo de los favores y las representaciones de los partidos tradicionales. Hoy, grupos

armados ilegales en proceso de desarme han anunciado públicamente su intención de hacer política en la ciudad; esto puede ser conveniente siempre y cuando se dé un verdadero proceso de desmovilización y desmantelamiento de sus estructuras y sus actividades ilegales y un pleno acatamiento y respeto frente a las reglas de la democracia política.

- La ampliación y el fortalecimiento de las organizaciones sociales y comunitarias y de los espacios y mecanismos para la participación ciudadana. Ya señalamos como el conflicto armado, la violencia y la intimidación de los actores armados, a más de intolerancia de los empresarios y del propio Estado, debilitaron y, en algunos casos, acabaron con muchas organizaciones de la sociedad civil. Este es de los mayores costos para la democracia y los derechos de ciudadanía en la ciudad. Hoy corresponde al Estado, a los partidos democráticos y a la propia sociedad civil hacer un gran esfuerzo por promover y extender el asociacionismo, fortalecer y democratizar las actuales formas de organización civil, poner a funcionar adecuadamente los espacios para la participación ciudadana y, algo fundamental en materia de libertades civiles y políticas: respetar los derechos de expresión, de movilización, de desobediencia civil, de huelga, de constitución de sindicatos y de múltiples formas de asociación. El Estado y los empresarios tienen que dar ejemplo en este campo, si quieren que se fortalezca la democracia en la ciudad.
- Promoción de la igualdad en un marco de profundo respeto por la diversidad y la diferencia. La igualdad entre los géneros, entre razas y etnias, entre sectores sociales y territorios es algo fundamental y estratégico para esta ciudad. Ya vimos en los distintos capítulos las tremendas inequidades presentes hoy frente a las mujeres, a los afrocolombianos, a los pobres, a los desplazados, a los jóvenes de las comunas populares y a las zonas donde se concentra en buena medida esta población. Por ello es imperioso ir creando condiciones de igualdad en oportunidades, capacidades y recursos, lo que a su vez requiere de acciones positivas en favor de estos sectores sociales como condición para ir reduciendo esas desigualdades y discriminaciones. Al tiempo que se avanza

en esta dirección, es esencial promover simultáneamente el respeto por la diferencia, el reconocimiento y la diversidad cultural, étnica, sexual y social.

- Promoción de espacios reales de diálogo y concertación. En este momento en Medellín se desarrollan, entre otros, procesos como el Congreso Ciudadano y los presupuestos participativos. Si hay voluntad política de la administración y decisión de concertar en los sectores empresariales estos congresos pueden ser espacios importantes para concertar proyectos de ciudad-región y establecer acciones de corto, mediano y largo plazo que los vayan materializando. De igual manera, el ejercicio de formular proyectos y propuestas en el marco del presupuesto participativo, puede ser también una buena oportunidad para conocer y debatir alrededor de la estructura de las finanzas públicas, promover diálogos y reencuentros entre organizaciones de la sociedad civil y con la administración municipal. Por supuesto, habrá que activar, recrear y fortalecer otros espacios y mecanismos que permitan una amplia deliberación pública y una real concertación social y política sobre los grandes asuntos de la ciudad.
- Formulación concertada de una estrategia de desarrollo. Evidentemente la ciudad y sus ciudadanos requieren acordar una base material que respalde y promueva las actividades económicas en un marco de productividad, competitividad y equidad. La ciudad necesita y se merece un debate a fondo sobre su actual vocación y sus posibilidades económicas en el actual contexto de globalización y competitividad internacional, este es un asunto absolutamente público que tiene profundas repercusiones en la vida y el bienestar de toda la población y por tanto, no puede seguirse manejando en las oficinas y los clubes privados por parte de los grandes inversionistas de la ciudad; por el contrario, la democracia real requiere que estos asuntos también sean sometidos a una amplia deliberación pública. El otro criterio básico que se debe garantizar en este proceso es la combinación de la suficiente productividad, los márgenes de competitividad y rentabilidad, con la garantía de equidad, redistribución y revalorización del trabajo como una actividad social y económica significativa. De

ninguna manera se puede continuar por la vía de buscar competitividad a costa de los ingresos y el deterioro en la calidad de vida de los trabajadores; esto a más de ser regresivo en términos sociales, no estimula la propia actividad económica; muchos estudios e investigaciones han mostrado que las mejoras en la distribución del ingreso y en la capacidad de consumo de los trabajadores y de la población en general es un factor dinamizador del desarrollo económico. Medellín tiene que superar el camino fácil de la especulación financiera y la actividad rentística y acometer un nuevo proyecto productivo que genere crecimiento, bienestar, sostenibilidad y equidad.

La reducción de las muertes violentas y de otros delitos contra los derechos y libertades civiles, a más de ser un hecho alentador para la ciudad puede ser la oportunidad de acometer ahora si, de manera pública y concertada la agenda económica, social, cultural y política que permita avanzar hacia una democracia y una ciudadanía de mayor intensidad.

Listado de tablas

Tabla 1.	Distribución por zonas de la votación para el Concejo de Medellín	130
Tabla 2.	Características de las mujeres urbanas y rurales pertenecientes a organizaciones sociales en Medellín 2004.....	149
Tabla 3.	Ubicación de las organizaciones socialesde mujeres en Medellín 2004	150
Tabla 4.	Situación general del sindicalismo en Antioquia 1991-2001	154
Tabla 5.	Negociaciones colectivas en Medellín 1994-2000	156
Tabla 6.	Tasa bruta anual, número de casos y porcentaje de variaciónde la mortalidad violenta, ocurrida en Medellín 1982-2002.....	190
Tabla 7.	Víctimas fatales por causa externa, según la manera de la muerte en Medellín, 1990-2002.....	191
Tabla 8.	Evolución de las tasas anuales de mortalidad violenta en Medellín, según zona de ocurrencia en el período 1985-1998. (Tasa por 10.000 habitantes).....	194
Tabla 9.	Evolución de las tasas anuales de mortalidad violenta en Medellín según grupos de edad en el período 1982-1998. (Tasa por 10.000 habitantes).	195
Tabla 10.	Homicidios comunes en Medellín según edad, comparativo 2002-2003	195
Tabla 11.	Hechos punibles con más frecuencia en Medellín 1996-2000	200
Tabla 12.	Vehículos hurtados en Medellín de 1993-1997	200
Tabla 13.	Pacientes evaluados por morbilidad violenta en medicina legal. Medellín 1995-2001 según año y género	201
Tabla 14.	Mujeres evaluadas por morbilidad violenta en medicina legal. Medellín 1995-2001	202
Tabla 15.	Mujeres víctimas de delitos sexuales según grupos de edad.Medellín 1994-2001	203
Tabla 16.	Delitos sexuales contra las mujeres según el agresor en Medellín 1995-2001	204
Tabla 17.	Delitos sexuales contra las mujeres según la relación con el agresor en Medellín 1995-2001	204
Tabla 18.	Mujeres agredidas que consultaron a medicina legal por violencia intrafamiliar en Medellín, según relación con el agresor 1995-2001	204
Tabla 19.	Mujeres agredidas que consultaron a medicina legal por violencia física en Medellín, 1995-2001	205
Tabla 20.	En Antioquia - Crecimiento porcentual del PIB, según ramas de actividad económica a precios constantes de 1994. 1995-2001	226
Tabla 21.	El mercado laboral en Medellín y el Valle de Aburrá	228
Tabla 22.	Población desocupada por semanas que ha estado buscando trabajo. Diciembre 1990-1999 (porcentajes)	233

Tabla 23.	Población desocupada. Tasa de participación por edades, diciembre 1990-1999.....	234
Tabla 24.	Tasas de desempleo de los jóvenes de Medellín, 1991.....	236
Tabla 25.	Tasas de desempleo de los jóvenes de 18-25 años en las principales ciudades según deciles de ingreso de la población (junio de 1999).....	236
Tabla 26.	Actividades económicas según territorios.....	238
Tabla 27.	Actividades en las que trabajan los menores.....	240
Tabla 28.	Población ocupada según nivel educativo. Diciembre 1990-1999.....	242
Tabla 29.	Población desocupada según nivel educativo. Diciembre 1990-1999.....	244
Tabla 30.	El desempleo femenino y la desigualdad salarial de las mujeres. Resumen por género, Valle de Aburrá-Medellín.....	245
Tabla 31.	Población ocupada subempleada por rama de actividad económica. Diciembre 1990-1999 Medellín.....	252
Tabla 32.	Tasa de desempleo e informalidad en siete ciudades y sus áreas metropolitanas.....	255
Tabla 33.	Escala salarial en el empleo formal e informal en Medellín.....	260
Tabla 34.	Resumen del derecho al trabajo y un ingreso digno.....	263
Tabla 35.	Población bajo la línea de indigencia, ingreso per cápita. Salario mínimo legal y valor de la canasta de alimentos 1990-2000. (pesos constantes del 2000).....	283
Tabla 36.	Línea de pobreza para Medellín, Antioquia y Colombia 1990-2001.....	287
Tabla 37.	Indicadores de pobreza en Medellín 2000-2001.....	289
Tabla 38.	Personas encuestadas y clasificadas por el Sisbén, por estrato socioeconómico. Medellín, mayo 2004.....	291
Tabla 39.	Ingresos del núcleo familiar y nivel Sisbén según salarios mínimos. 1997.....	292
Tabla 40.	Estratificación socioeconómica de acuerdo a la Encuesta Nacional de Hogares. Medellín 1990-2000.....	293
Tabla 41.	Situación económica por estrato socioeconómico en Medellín 2002 (en porcentajes) ...	295
Tabla 42.	Causas del empeoramiento de la situación económica. Medellín, 2002. (Porcentajes)...	297
Tabla 43.	Comparativo entre algunos países y Medellín según el Índice Gini.....	299
Tabla 44.	Concentración de la propiedad accionaria en Medellín. Medida por el índice Gini 1992-2000.....	302
Tabla 45.	Distribución del ingreso por deciles de la población. Colombia y Medellín, 1990-2000.....	303
Tabla 46.	Resumen situación de hambre y pobreza en la década 1990-2002 Medellín.....	306
Tabla 47.	Bases de los dos modelos.....	316
Tabla 48.	Tasas netas de escolarización por nivel educativo. Medellín-Valle de Aburrá y siete áreas metropolitanas ⁶¹	325
Tabla 49.	Escolaridad máxima por deciles de ingreso Medellín Área Metropolitana, 2000. (Porcentajes).....	328
Tabla 50.	Asistencia escolar por grupos de edad según quintiles de ingreso. Medellín Área Metropolitana, 1997. (Porcentajes).....	329
Tabla 51.	Asistencia escolar por grupos de edad según quintiles de ingreso. Medellín Área Metropolitana, 2000. (Porcentajes).....	329

Tabla 52. Años promedio en educación aprobados por deciles de ingreso y discriminados por sexo. Medellín Área Metropolitana.....	330
Tabla 53. Población desescolarizada por rangos de edad. Área Metropolitana de Medellín y Medellín, 1998-2002. (Porcentajes).....	333
Tabla 54. Tasas de deserción Municipio de Medellín, 1998-2001.....	335
Tabla 55. Tasas de aprobación. Municipio de Medellín, 1998-2001.....	336
Tabla 56. Tasas de repitencia. Municipio de Medellín 1998-2002.....	337
Tabla 57. Relación alumnos/docente por sectores/zonas y niveles, Medellín 1998-2000.....	338
Tabla 58. Porcentajes esperados de estudiantes en cada nivel de logro según grado.....	340
Tabla 59. Resultados por niveles de Pruebas Saber, Medellín 2002. (Porcentajes).....	340
Tabla 60. Clasificación de las instituciones de Medellín, según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas Icfes, 2000-2002.....	341
Tabla 61. Evolución de la cobertura de aseguramiento en Medellín, 1997-2003.....	380
Tabla 62. Porcentaje de población asegurada, 1997-2003.....	380
Tabla 63. Tendencia de afiliación régimen subsidiado 1996-2003 Medellín.....	380
Tabla 64. Cinco primeras causas de morbilidad por urgencias en menores de cinco años. Medellín, 1999-2001.....	385
Tabla 65. Cinco primeras causas de mortalidad en menores de un año. Medellín, 1999-2001.....	386
Tabla 66. Evolución de algunas de las enfermedades de notificación obligatoria. Medellín, 2000-2002.....	386
Tabla 67. Tasa de mortalidad materna, infantil y general en Medellín, 1993-2001.....	387
Tabla 68. Primeras causas de mortalidad general. Medellín, 1993 y 2002.....	387
Tabla 69. Evolución de las tasas de mortalidad general. Medellín, 1987-2001.....	388
Tabla 70. Mortalidad según sexo. Medellín, 1987-2001.....	389
Tabla 71. Clasificación nutricional menores de cinco años, Medellín 2000-2002.....	390
Tabla 72. Instituciones prestadoras de servicios de salud según nivel de atención y subsector al que pertenecen, Medellín 1995.....	395
Tabla 73. Instituciones prestadoras de servicios de salud según nivel de atención y subsector al que pertenecen, Medellín 1998.....	395
Tabla 74. Mujeres concejales en Medellín para los periodos 1992-2000.....	426
Tabla 75. Presencia de la mujer en juntas directivas de sindicatos.....	427
Tabla 76. Participación de las mujeres en juntas directivas de empresas privadas.....	427
Tabla 77. Mujeres organizadas urbanas y rurales en Medellín, 2004.....	428
Tabla 78. Empleados de servicio al cliente según condición étnica Almacenes Éxito. Medellín, 2004.....	430
Tabla 79. Empleados Corporación Conavi según condición étnica. Medellín, 2004.....	431

Listado de gráficas

Gráfica 1.	Los actores sociales en la década.....	138
Gráfica 2.	Principales luchas en la década	139
Gráfica 3.	Razones para la movilización ciudadana en la década	139
Gráfica 4.	Evolución histórica de la tasa de homicidios en Medellín 1967-2003	188
Gráfica 5.	Evolución de la mortalidad violenta y los homicidios en Medellín 1982-2002.....	190
Gráfica 6.	Homicidios ocurridos en Colombia y Medellín	192
Gráfica 7.	Número de secuestros ocurridos en Colombia 1992-2002	197
Gráfica 8.	Secuestros en Antioquia y Medellín.....	197
Gráfica 9.	Desapariciones forzadas en Colombia 1994-2002	198
Gráfica 10.	Desaparición forzada en Medellín y Antioquia 1988 - 2002	198
Gráficas 11 y 12.	Antioquia y Colombia. Crecimiento anual 1978-2002 del PIB y el PIB per cápita	224
Gráfica 13.	Evolución del PIB y del desempleo en Colombia y Antioquia	225
Gráfica 14.	Ocupados por rama de actividad económica en Medellín y el Valle de Aburrá 1990-2002	227
Gráfica 15.	Efectos de la crisis en la disolución de empresas en la ciudad. Evolución y tendencias de sociedades disueltas y constituidas en Medellín 1990-2003.....	230
Gráfica 16.	Ingresos de la población ocupada	231
Gráfica 17.	Población desocupada por semanas que ha estado buscando trabajo (1990-1999).....	233
Gráfica 18.	Nivel de desempleo para mujeres por rango de edad	246
Gráfica 19.	Evolución del número de personas subempleadas en la ciudad de Medellín 1990-2003	251
Gráfica 20.	Evolución del desempleo, la informalidad, la ocupación y la Tasa General de Participación en Medellín	255
Gráfica 21.	Participación del empleo informal en el total del empleo por sectores económicos	257
Gráfica 22.	La informalidad por edad.....	258
Gráfica 23.	Composición del empleo informal por hogares. 2001	259
Gráfica 24.	Ingreso per cápita y canasta de alimentos en Medellín 1990-2000	284
Gráfica 25.	Evolución del número de personas en indigencia en Medellín 1990-2000	284
Gráfica 26.	Porcentaje y personas bajo Línea de Pobreza Medellín 1990-2000.	287

Gráfica 27. Comparativo del índice de Gini por países y Medellín 2000	300
Gráfica 28. Evolución del Gini. Medellín, 1990-2000	301
Gráfica 29. Ingreso del decil 1 en Medellín y Colombia 1990 y 2000	304
Gráfica 30. Ingreso del decil 10 en Medellín y Colombia 1990 y 2000	305
Gráfica 31. Distribución del ingreso por deciles de la población. Colombia y Medellín, 1990, 1996 y 2000.	306
Gráfica 32. Tasas de extraedad positiva y negativa. Medellín Valle de Aburrá 2002	331
Gráfica 33. Tasas de extraedad negativa por estratos. Medellín Valle de Aburrá, 2002.	332
Gráfica 34. Tasas de repitencia. Municipio de Medellín, 2002	337
Gráfica 35. Distribución de los establecimientos de Medellín según los resultados obtenidos por los alumnos en las pruebas Icfes, 2002	342
Gráfica 36. Componentes de la inversión pública en Medellín 1993-2001 (A pesos constantes de 2001)	349
Gráfica 37. Inversión de la administración municipal de Medellín en educación vs. total de la inversión, 1989-2001. (Cifras en millones de pesos de 2001).	350
Gráfica 38. Inversión pública en educación por niveles. Medellín, 1988-2002	350
Gráfica 39. Composición de la inversión en educación. Medellín, 1989-2001	351
Gráfica 40. Tendencias de la inversión en educación. Medellín, 1997-2002	352
Gráfica 41. Inversión en salud en la ciudad durante el período 1994-2001	381
Gráfica 42. Evolución de los recursos invertidos en el régimen subsidiado. Medellín 1996-2001	382
Gráfica 43. Distribución del presupuesto para la salud. Municipio de Medellín.	391