

Bogotá: un mercado promisorio y desigual

2

¿Cómo se expresan en Bogotá las nociones de desarrollo, desigualdad, diversidad, equidad, crecimiento y situación alimentaria de la población? ¿Cómo se entiende la seguridad alimentaria en el Plan diseñado por la administración distrital y qué interrogantes pueden hacerse a la ciudad partir de su examen? En este breve aparte interesa mostrar los principales rasgos de la capital en términos de su lugar como centro del país y de las desigualdades que alberga.

Bogotá tiene 6,8 millones de habitantes, el 15,3% de la población del país. El 62,2% se encuentra entre los 15 y los 54 años de edad. Se estima que la ciudad crecerá anualmente en cerca de 169 mil habitantes hasta el 2010. El crecimiento demográfico está asociado a su consolidación como centro político, administrativo y económico del país. Bogotá genera el 25% del PIB nacional y tiene la primacía urbana en la producción industrial nacional.¹

No obstante ese primer lugar, la economía de la capital vive un cambio en su estructura productiva. La producción se terciariza a costa del sector secundario de la economía. Una tercera parte del PIB mencionado se

¹ La generación del mayor valor agregado en diez ramas industriales (imprentas, equipo de transporte, plásticos, muebles, maquinaria eléctrica y no eléctrica, otros químicos, cuero, metálicas básicas y otras manufacturas) le merecen el reconocimiento como mayor centro diversificado del país (Cámara de Comercio 1998, 19).

genera en el sector secundario (industria, construcción y obras públicas) mientras las dos terceras partes restantes se generan en el sector terciario (servicios en general).

Ese cambio en el patrón productivo se refleja en la estructura del empleo.

EL EMPLEO

Hoy el empleo en Bogotá se genera principalmente en los servicios (73%) y en la industria (20%). La construcción en Bogotá aporta el 6% del total del empleo. Entre los servicios, los que más aportan en generación de empleo son el comercio (23,4%), y las finanzas y los servicios a las empresas (10,1%).

La tendencia es entonces que el comercio, los servicios y, en tercer lugar, la industria, son las ramas de actividad que más empleo generan (Cámara de Comercio 1999b). No obstante, existe una importante diferencia entre estas actividades al respecto: la industria ha mantenido una relación desempleo/ocupación siempre cercana al promedio, lo que indica que el empleo en este sector es uno de los más adaptables al cambio; por el contrario, en el sector financiero, cuya participación en el PIB de la ciudad ha crecido, la relación desempleo/ocupación ha estado persistentemente por encima del promedio, lo que señala que quienes pierden el empleo en este sector tienen muchas dificultades para engancharse nuevamente. En el sector comercio sucede algo similar al caso del sector financiero.

En términos de calidad, el empleo se deteriora en Bogotá.² Una de las manifestaciones de este deterioro es la expansión del empleo temporal en toda la ciudad, especialmente en la industria, la construcción, el comercio y el sector eléctrico.

Hasta 1993, la temporalidad era de carácter coyuntural, pero desde 1994 tiene características estructurales. La proporción de trabajadores en esta condición ha aumentado sostenidamente en los últimos años: la incidencia se ha duplicado de 10 a 20% en el total de personas ocupadas y, en consecuencia, son más bajos los ingresos en el caso de los asalariados y los trabajadores por cuenta propia.

² Carecemos de información suficiente para evaluar este problema, dado que la Encuesta Nacional de Hogares (ENH), principal fuente de información, no está diseñada para obtener indicadores de calidad del empleo. La información más cercana que se puede derivar es la temporalidad, el subempleo y la cobertura de la seguridad social, que permite aproximarse a la situación de la calidad del empleo.

Las características del desempleo indican que las personas más afectadas son los jóvenes, los hombres, los trabajadores cesantes³ y quienes tienen mayor nivel de calificación⁴ –título universitario–.

BOGOTÁ Y LAS EXPRESIONES DE DESIGUALDAD

Bogotá es la ciudad que mejor expresa el estado de desarrollo en las principales variables macroeconómicas, políticas, culturales y sociales de la nación. Articula la economía colombiana y el mercado internacional del país y, puesto que alberga más población que las otras grandes ciudades, tiende a concentrar actividades económicas, organizaciones de la sociedad civil y acciones del Estado, en razón de economías de escala, seguridad de las inversiones y rentabilidad política.

De otra parte, la ciudad ha fortalecido la oferta de servicios especializados que le permiten competir con otras ciudades del continente.

Otra característica importante es que tiene dos fortalezas: la disposición y la calidad de su infraestructura física y social.

Ciudad exportadora de productos manufacturados, sus mercados externos son en realidad las otras regiones del país.

No obstante lo anterior, y lo que eso implica en las mejoras en la calidad de la vivienda, el espacio público, el saneamiento básico, la educación y la seguridad social, la ciudad afronta un problema de desigualdad social.

LA CALIDAD DE VIDA

Así se consigna en el diagnóstico del *Plan de Desarrollo 2004 – 2008. Bogotá sin Indiferencia*:

(...) desde el punto de vista de los ingresos, entre 1997 y 2002, el porcentaje de la población por debajo de la *línea de pobreza* pasó de 35,1% a 50% y el porcentaje por debajo de la *línea de indigencia* pasó de 6,8% a 17%.⁵ Esto quiere decir, por una parte, que actualmente la mitad de los bogotanos no obtiene suficientes ingresos para cu-

³ Con alguna experiencia laboral, su participación ha aumentado como consecuencia de la crisis económica.

⁴ La composición del desempleo por educación ha sufrido cambios importantes: los desempleados con educación superior han aumentado (de 19,5% en marzo de 1996, a 25,2% en marzo de 1998), los que tienen secundaria han mantenido su participación y los que han alcanzado sólo la primaria han disminuido 2 puntos porcentuales.

⁵ Fuente: DANE – ENH 2002.

brir la canasta básica de bienes y servicios, por otra, que el 17% no tiene los ingresos suficientes para sus necesidades básicas de alimentación.

Cuando se observa la situación por localidades, resalta la heterogeneidad de la ciudad y la presencia de la problemática particularmente grave en algunas de aquéllas. Tal es el caso de Ciudad Bolívar, Usme, Bosa, Kennedy, Suba y San Cristóbal. En estas localidades se encuentra el 50% de los hogares, equivalente a 965.725 y vive el 50% del total de la población del Distrito, es decir, 3.500.000 personas.

Dos aspectos permiten comprender las diferencias en el consumo de bienes y servicios de los hogares:

- La ampliación dramática de la brecha de ingresos, que se expresa en el aumento del coeficiente de Gini. En el caso de Bogotá, el coeficiente pasó de 0,42 en 1994 a 0,56 en 2001; en la distribución por deciles, el 10% más pobre de la población participa del 0,96% del ingreso total, mientras que el 10% más rico participa del 43,51%.
- Por otra parte, el 68,7% de los ingresos de los hogares en Bogotá es de origen laboral. Como se anotó, las condiciones del empleo son cada vez más precarias, es decir, los ingresos son cada vez menores.

DESPLAZAMIENTO Y DESIGUALDAD

Existe otro factor que contribuye con la desigualdad en la ciudad: el desplazamiento forzado que se vive en el país y que hace de Bogotá una ciudad receptora de personas desplazadas. Éste fue un fenómeno que se agudizó en la última década y que parece tender al crecimiento.⁶

Entre 1985 y 1994 (en 10 años), llegaron a Bogotá 117 mil personas desplazadas (11.700 por año, en promedio). En los siguientes 2,5 años, entre 1995 y 1997, lo hicieron 108.305 personas huyendo de la violencia (un promedio de 43 mil por año).

Las dimensiones de esta situación implican un grave problema para la capital en términos de derechos humanos: hay una mayor demanda de

⁶ Según la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y la Arquidiócesis de Bogotá, los desplazados en Bogotá tienen como principal característica el anonimato y la dispersión, aunque se empiezan a presentar casos colectivos y organizados que exigen solución a su problemática.

empleo, de servicios públicos, de alimentos, de educación, de salud. Esto se agrava con la falta de información confiable, la ausencia de políticas claras y las limitaciones en la intervención institucional.

EN ALIMENTACIÓN

En conjunción con las diferencias económicas y sociales, importantes sectores de la población de Bogotá padecen malnutrición y desnutrición. Para el Área de Vigilancia de Salud Pública de la Secretaría Distrital de Salud, en el año 2004 los niños menores de siete años, de los estratos 1 y 2 que acudieron a los servicios de Crecimiento y Desarrollo (148 puntos de atención públicos y privados) presentaron desnutrición crónica (talla para la edad) en un 13,4% y desnutrición aguda (peso para la talla) en un 5,6%.

De otra parte, dice el documento *Bogotá sin indiferencia* (Alcaldía Mayor 2004):

Según la Encuesta de Calidad de Vida,⁷ en el 857% de los hogares de la ciudad, es decir, en 165.826 hogares, algún miembro no consumió ninguna de las tres comidas uno o más días de la semana, por falta de dinero. Al analizar esta información por localidades, en Usme, Tunjuelito y Ciudad Bolívar está por encima del 11% y en San Cristóbal, Santa Fe y Candelaria sube a más de 15%.

¿Qué implicaciones tienen estas desigualdades en el consumo de alimentos? ¿Qué interrogantes le hacen esos indicadores a las propuestas del Plan de seguridad alimentaria para la ciudad?

PREGUNTAS PARA EL PLAN

Por primera vez en la historia de la ciudad, la administración distrital se plantea la necesidad de diseñar un plan maestro que evite o al menos alivie las posibles contingencias que puedan suceder en materia de acopio y de distribución de los alimentos dentro de la ciudad.

El tejido de las relaciones en el sistema alimentario de Bogotá es muy grande y complejo. Diversos agentes abastecen de alimentos a la ciudad:

1. Productores agropecuarios en interrelación con empresarios capitalistas

⁷ Cálculos del Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID), a partir de DANE-DAPD, 2003.

2. Productores agropecuarios que venden la mayor parte de la cosecha a través de intermediarios rurales.
3. Los mayoristas de Corabastos y de otras centrales de abastecimiento y los intermediarios que conectan estos mayoristas con los minoristas.
4. Los pequeños comerciantes, es decir, tenderos, pequeños supermercados, vendedores en plazas de mercado, mercados móviles, mercados campesinos y vendedores ambulantes.
5. Súper e hipermercados privados e institucionales.
6. Importadores de alimentos.
7. Los procesadores de alimentos.

En medio de este entramado, un sector del comercio al por menor se ha fortalecido y modernizado en las últimas dos décadas para responder adecuadamente a la demanda de algunos segmentos del mercado.

La administración distrital, como se dijo, decidió formular un plan en estas materias, en procura de dar mayor racionalidad a la situación mencionada. El plan propone una intervención al sistema actual de abastecimiento de alimentos de la ciudad, con la que se superen varias deficiencias:

1. El atraso tecnológico.
2. El sistema de relaciones informales que se han institucionalizado en Corabastos.
3. El problema administrativo y financiero de esta central.

En esta óptica, ¿qué lugar ocupa lo relativo a la producción de alimentos? ¿Qué efectos tiene el nuevo sistema de centrales de abastecimiento sobre el consumo de las personas más desfavorecidas? Concebido fundamentalmente como un proceso de modernización de los sistemas de acopio y distribución de los alimentos, el plan deja esto en un segundo plano. Y sin embargo, la seguridad alimentaria en la ciudad se refiere, más que a un problema de abastecimiento, a los factores que restringen el acceso al consumo y se reflejan en desiguales posibilidades de adquirir alimentos.

Los capítulos que vienen en seguida se ocupan de relacionar las desigualdades socioeconómicas y el consumo de alimentos de los hogares residentes en Bogotá. Dicho de otra manera, señala las incidencias de esas desigualdades en el tipo y grado de consumo de alimentos, y en el déficit alimentario con respecto a una alimentación mínimamente nutritiva. Los resultados de esta indagación se ofrecen como insumo para establecer una política pública de seguridad alimentaria más integral.