



Revista Científica General José María  
Córdova

ISSN: 1900-6586

revistacientifica@esmic.edu.co

Escuela Militar de Cadetes "General José  
María Córdova"  
Colombia

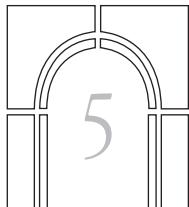
Cajamarca Azuero, Camilo Andrés; Lovich Villamizar, Verena  
Consideraciones sobre la movilidad social y los servicios públicos domiciliarios en  
Bogotá, 2004-2011

Revista Científica General José María Córdova, vol. 12, núm. 14, julio-diciembre, 2014,  
pp. 95-109

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476247222006>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



# Consideraciones sobre la movilidad social y los servicios públicos domiciliarios en Bogotá, 2004-2011\*

Recibido: 8 de julio de 2014 • Aceptado: 12 de septiembre de 2014.

**Considerations on Social Mobility and Household Utilities in Bogotá, 2004-2011**

**Considérations quant à la mobilité sociale et des services publics domiciliaires à Bogotá, 2004-2011**

**Considerações relativas à mobilidade social e prestação de serviços públicos domiciliares em Bogotá, 2004-2011**

*Camilo Andrés Cajamarca Azuero<sup>a</sup>  
Verena Lovich Villamizar<sup>b</sup>*

\* El presente artículo es resultado del proyecto de investigación “Análisis de la implementación de servicios públicos domiciliarios para la clase media en Bogotá, 2004 a 2011” en el marco del grupo de investigación Estudios Internacionales y Políticos bajo el código: EES 1562, adscrito al Centro de Investigaciones de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>a</sup> Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Administrador Público. Profesor e investigador de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: cac2188@hotmail.com

<sup>b</sup> Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Administradora Pública. Profesora Asociada y Directora de Posgrados de la Facultad de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad de la Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: verena.lovich@unimilitar.edu.co

**Resumen.** El presente artículo se encuentra en el marco de la investigación sobre políticas públicas en materia de servicios públicos domiciliarios para Bogotá que se identifica en el periodo 2004 al 2011. El interés del grupo de investigación se centró en el análisis de los sectores medios que han logrado identificarse como bases del crecimiento económico en el país y en la región. El texto profundiza en la movilidad social y la consolidación de esas clases medias a partir de dos variables de estudio: la estratificación y la participación de los costos de las facturas en el total de ingresos.

**Palabras clave:** clases medias, estratificación, movilidad social, servicios públicos domiciliarios.

**Abstract.** This article is part of the research on public policy of household utilities in Bogotá city from 2004 to 2011. The interest of the research group focused on the analysis of the middle class that has come to identify itself as a basis for economic growth in the country and the region. The paper offers an insight into the social mobility and the consolidation of the middle class from two study variables: stratification and cost sharing bills in total revenue.

**Keywords:** Middle class, social mobility, stratification, household utilities.

**Résumé.** Cet article se situe dans le cadre de la recherche en politiques publiques en matière services publics domiciliaires pour Bogotá au cours de la période 2011-2004. L'intérêt du groupe de recherche a concentré son attention sur l'analyse des secteurs de niveaux moyens qui ont réussi à être identifiés comme bases de la croissance économique dans le pays et dans la région. Le texte a pprofondit la mobilité sociale et la consolidation de ces classes de niveaux moyens sur la base de deux variables d'étude: la stratification sociale et la participation des prix de factures dans les recettes totales.

**Most-clés:** classe moyenne, stratification sociale, mobilité sociale, services publics domiciliaires.

**Resumo.** O presente artigo encontram-se no quadro da investigação sobre políticas públicas em matéria de serviços públicos residenciais para Bogotá durante o período de 2004 a 2011. O interesse do grupo de pesquisa se centrou em una análise dos sectores médios que se alcançaram se identificar como base do crescimento económico no país e na região. O texto aprofunda a mobilidade social e a consolidação dessas classes dos sectores médios por duas variáveis de estudo: a estratificação social e a participação dos custos das facturas a receita total.

**Palavras-chave:** classe média, estratificação social, mobilidade social, serviços públicos residenciais.

## Introducción

Una mirada a las dinámicas que se han presentado en el país entorno a la consolidación de una clase media demuestra que la tendencia se encuentra acorde con algunas características propias de la región. De aquí se destaca el papel de los sectores medios en los países latinoamericanos como un proceso en crecimiento constante (OCDE, 2010). Distintas fuentes como la Cepal y el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2013 titulado “El ascenso del sur” (PNUD, 2013) destacan el rol que desempeña la creciente clase media en las economías de la región en cuanto a su influencia en el consumo interno. Por su parte, las clases medias para los países de rentas medias y altas son hoy un motor de la economía mundial. Incluso las proyecciones que realiza la OCDE (2013) calculan que el 80 % de las clases medias del mundo van a vivir en economías en desarrollo para el 2030. América Latina se constituye hoy en una región que aporta en gran medida a este crecimiento.

En este avance se destaca efectivamente el alcance por parte de algunos países de la región en la última década que apuntaron desde distintas estrategias a la movilidad social ascendente. En efecto, el auge económico que precedió la década perdida mostró un avance en materia de reducción de la pobreza. Sin embargo, las políticas para colaborar en este proceso obedecieron a enfoques diferenciales. Mientras que en Brasil las distintas reformas en el gobierno de Lula da Silva entreveían un “Estado desarrollista” (según el PNUD, 2013), en México o Colombia la emergencia de la economía se concentró en un modelo liberalizador y de privatización.

Los escasos estudios en la evolución de las clases medias en la región se constitúan como la tendencia predominante, en especial por la proliferación de estudios en materia de pobreza. A pesar de esta dificultad, el interés por el análisis de este objeto de estudio ha aumentado con ocasión de los favorables resultados que mostraron los gobiernos de la década del noventa en materia de reducción de la pobreza. Por otra parte, este aumento se ha dado en mayor medida por la coyuntura de crisis que atravesó la región y por su capacidad para hacerle frente gracias a esos sectores medios en crecimiento. Sin embargo, según los indicadores que establece el Banco Mundial, el margen intermedio entre la pobreza y las clases medias es decir “los vulnerables” presentan un crecimiento más significativo (Ferreira et al., 2013). Según los mismos informes del Banco Mundial sobre las clases medias en América Latina, la población que era pobre y que alcanza a salir de esta condición gracias a mayores ingresos no logra lo suficiente como para ubicarse en la clase media.

Frente a este análisis surge la pregunta sobre el perfil de las clases medias en América Latina; así pues, la clase media emergente en América Latina se puede caracterizar por los siguientes elementos: las cabezas de familia de clases medias tienen más años de escolaridad que sectores pobres y vulnerables y menos que los ricos. Los hogares de clase media tienden a habitar en zonas urbanas en mayor medida que los pobres. La clase media se emplea en el sector formal en mayor medida que los sectores pobres y vulnerables y no se consideran empleadores como es representativo de los sectores privilegiados (Franco, Hopenhay y León, 2011). En este sentido, es pertinente evaluar los espacios que ocupaban los servicios públicos domiciliarios en una movilidad social ascendente. Una mirada a la dinámica de la estratificación y la participación de los costos de las facturas en los últimos años permite definir si en efecto se han constituido sectores medios sólidos, o por el contrario solo han aumentado clases vulnerables, con un alto grado de probabilidad de caer en la situación de pobreza.

La aproximación al modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios (SPD) implementado en la década del noventa en el país resume el enfoque que se le quiera dar a la movilidad social en esta materia. Por consiguiente, los hallazgos demuestran que la estratificación como herramienta elemental del modelo es un eje de análisis fundamental para comprender las fallas de este y determinar el aumento de las brechas en materia de SPD.

El documento propone metodológicamente analizar de manera paralela los principios planteados por el modelo como la equidad y la progresividad junto con los costos que han destinado las familias bogotanas de clase media baja (estrato tres) para el pago de sus facturas. La propuesta resalta los caminos opuestos que han tomado los principios y los costos reales de tales familias, en tanto la evolución de estos costos en el periodo de análisis propuesto refleja una gran falla en el modelo, haciéndolo altamente regresivo.

En este orden de ideas, se plantean las siguientes problemáticas: *¿Qué grado de importancia han tenido los SPD en la movilidad social ascendente en Bogotá durante el 2004 al 2011? ¿Cuáles son los efectos de la estratificación como una herramienta del modelo para hacerlo mucho más equitativo?; Cómo se han comportado los ingresos de las familias de los sectores medios en lo que se refiere al costo de las facturas?*

La hipótesis que se pretende demostrar en el presente artículo se resume en que las clases medias en las economías emergentes, y, por ende, en la región, son un sector de la población que viene en aumento; a pesar de esto, los sectores medios no son sectores sólidos y, por el contrario, lo que ha aumentado es la población vulnerable. En este sentido, se presenta una serie de obstáculos a la movilidad social ascendente como las fallas del sistema de estratificación, así como los costos de las facturas en los SPD para la ciudad de Bogotá entre 2004 y 2011 en las familias de clase media.

## Entre el crecimiento de las clases medias y el aumento de los vulnerables

Los gobiernos de la última década en los países latinoamericanos apuntaron desde distintas estrategias a la movilidad social ascendente; en efecto, el auge económico que precedió la década perdida mostró un avance en materia de reducción de pobreza (Ocampo, 2008). Sin embargo, las políticas para colaborar en este proceso obedecieron a enfoques diferentes. Mientras que en Brasil las distintas reformas en el gobierno de Lula da Silva como el programa bolsas familia entreveían la acción determinante de un “Estado desarrollista”, países como México o Colombia se concentraron en un modelo liberalizador y de privatización de bienes y servicios públicos. Lo anterior demostró que la evolución de las clases medias se presentó en aquellos países donde el Estado fue un actor protagónico (PNUD, 2013).

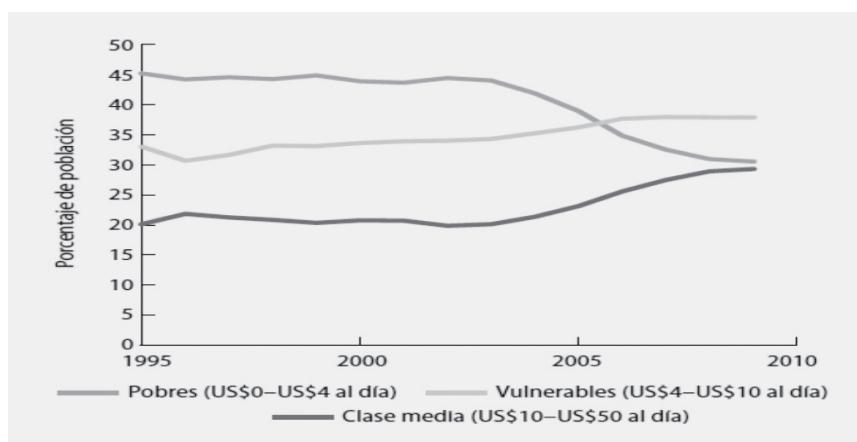
El ejercicio de la comparación nos demuestra que la movilidad social ascendente, o, en otras palabras, la transición de la población pobre a clase media no es un proceso que se le pueda dejar única y exclusivamente al análisis del crecimiento económico. Por el contrario, en la evaluación de la movilidad social es imprescindible un análisis de tipo político, en tanto lo que se demostró con los objetivos alcanzados es la participación del Estado, en ser un ente garante de esas fallas del mercado.

En ese sentido, una mirada detallada de la evolución de estos estratos en la composición social de la región demuestra que han sido bastante fluctuantes, poco sostenibles y de marginal consistencia. La región atraviesa hoy uno de los grandes retos en materia de crecimiento económico. Sus principales dificultades radican en los altos niveles de economía informal que presenta. Por tanto, la disminución de la pobreza, la movilidad social ascendente y la gestación de clases medias cae en riesgo de ser un fenómeno no sostenible en el corto plazo y altamente dependiente de las volatilidades macroeconómicas.

La garantía de unos sectores medios sólidos implica la tan polémica intervención estatal, por una parte, una intervención que refleje una distribución de la renta bajo el principio de equidad, y en ese mismo sentido, una intervención estatal materializada en políticas públicas que garanticen

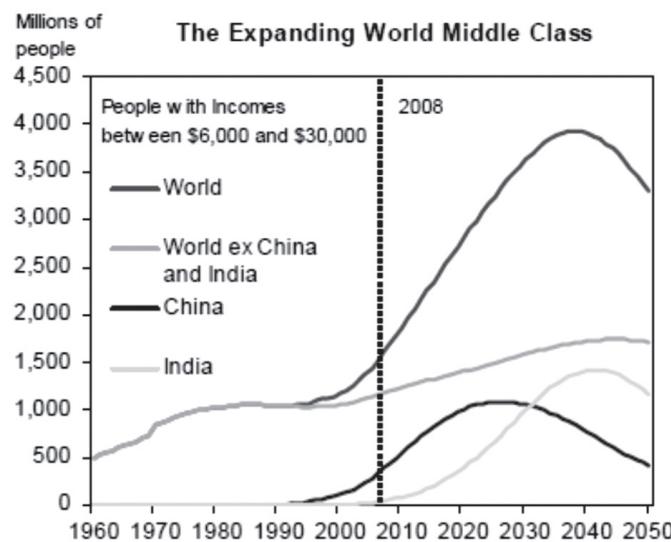
la provisión de bienes públicos indispensables para la supervivencia como lo son: la salud, la seguridad, la educación y dentro de este selecto grupo por supuesto se encuentran los SPD (Ramírez, 2007). De no presentarse el acompañamiento y garantía en la provisión de estos servicios, difícilmente se puede hablar de unas clases medias en Colombia y sus vecinos. Por el contrario, lo que se demuestra en esta movilidad social, es que aquellos que en su momento se encontraban en una situación de pobreza hoy se encuentran en una situación de vulnerabilidad, constituyéndose en un segmento de la escala social, destinada a aquellos que si bien salieron de la pobreza el riesgo de recaer sigue presente ante una inestabilidad del sistema, una situación de enfermedad o una catástrofe ambiental (Holzmann y Jorgensen, 2000).

Así mismo, para el Banco Mundial los estándares de medición se centran de igual forma en la capacidad adquisitiva o, según el nombre técnico, el índice de Paridad del Poder Adquisitivo (PPP, por sus siglas en inglés: *Purchasing Power Parity*). Este índice demuestra que las personas que se encuentran en el umbral de la pobreza son aquellas que viven con menos de cuatro USD al día. A su vez, señala que los sectores medios se componen por personas que viven con diez USD al día (esto se mide por familias compuestas por cuatro personas). La clase media se encuentra en el 30 % de la población. Por su parte, la población que sobrevive entre el rango de cuatro y diez USD al día que serían los vulnerables; representan 37,5 % en la región (Ferreira et al., 2013).



**Figura 1.** Tendencias en las clases medias, vulnerabilidad y pobreza en América Latina y el Caribe, 1995-2009  
Fuente: Franco, Hopenhay y Leon (2011)

Un primer elemento muestra que las dinámicas que se han presentado en el país en torno a la consolidación de una clase media obedecen a una tendencia regional y global. Esta dinámica se presenta en la región como un proceso en crecimiento constante. El denominado “ascenso del sur”, como se ha llamado a los países emergentes que presentan una condición de favorabilidad ante las volatilidades producto de las crisis recientes, destaca el rol que desempeñan en las economías de la región, la creciente clase media en cuanto a su influencia en el consumo interno (Wilson y Dragusanu, 2008).



**Figura 2.** Expansión mundial de las clases medias

Fuente: Wilson y Dragusanu (2008)

En la pretensión del crecimiento de los Estados Latinoamericanos, la reducción en los márgenes de pobreza y el crecimiento de las clases medias encuentran una relación directa con la provisión de servicios públicos domiciliarios (Ramírez, 2007). En este sentido, es indispensable remitirse al modelo de prestación de SPD implementado en el país y determinar qué tendencia se identificó en Colombia frente a los indicadores que se han mostrado con respecto a la región.

## Bases del modelo de SPD en Colombia

La configuración del modelo de prestación SPD en Colombia nos conduce a la década del noventa como un momento que se caracterizó por las distintas reformas de modernización del Estado. En estas reformas el propósito principal se resume en la transferencia del monopolio estatal a un agente privado para la prestación de un servicio público mucho más eficaz, eficiente y efectivo. Los SPD entran en esta tendencia con la publicación de la Ley 142 de 1994, la cual otorga una serie de reconocimientos a los agentes privados en aras de conseguir un elemento que al Estado colombiano le había costado demasiado: la ampliación de la cobertura de acuerdo con un esquema financiero sostenible (Amador, 2011).

La misma ley intenta integrar una serie de principios para garantizar que la prestación del servicio logre cumplir con su objetivo y los principios elementales son el de solidaridad y progresividad. Se buscó básicamente que aquella población que podría tener dificultades en materia económica, no se viera privada del acceso al servicio. Por este motivo, el régimen tarifario planteado por la ley se concibe paralelamente a la figura de los subsidios a la demanda, buscando que quienes tienen mayor capacidad de pago subsidien a quienes tienen menos capacidad de pago.

Este esquema en principio se muestra muy eficiente; no obstante, existen una serie de elementos que permiten considerar que el esquema planteado en la ley ha sido un obstáculo al propósito de consolidar clases medias al unísono con los vecinos en la región.

En este sentido, identificar cómo el modelo concebido en la Ley 142 de 1994 ha influido en la movilidad social en Colombia conduce a cuestionar los determinantes de la organización socioeconómica de la sociedad. En concreto, el sistema de estratificación, que además nace igualmente con la ley de servicios públicos domiciliarios y al cual se le puede llamar como la unidad de medida de las clases sociales, es una unidad de medida que presenta algunas problemáticas. Claramente el país en esta época se encontraba en la tendencia sustitutiva de la universalización hacia la focalización, y el sistema de estratificación es precisamente el instrumento de la focalización. Por tanto, si el instrumento presenta problemas, la focalización presentará problemas.

Un análisis por el lado de la oferta igualmente nos muestra algunas fallas del sistema. El sistema de estratificación concebido en la Ley 142 de 1994 se presentó como el indicado para que las empresas de servicios públicos domiciliarios se encargaran de efectuar la tarea. Primero, la responsabilidad recaía sobre el cumplimiento constitucional de la cobertura; y segundo, con el difícil objetivo de la sostenibilidad fiscal, el cual fue motivo de críticas al modelo de prestación a cargo del Estado.

En efecto, esta investigación se ha concentrado en el estudio del servicio de agua, luz y gas, dada la importancia en relación con las necesidades vitales. Precisamente por ese mismo grado de importancia para la supervivencia de los ciudadanos, se señala que la naturaleza jurídica de las empresas prestadoras de servicios públicos es un determinante fundamental en el interés intrínseco del agente privado a la hora de prestar un bien o servicio público; un ejemplo de ello es la inconveniencia de otorgar la distribución de los subsidios a cargo de una empresa.

## Algunos antecedentes de la estratificación

Para empezar, es necesario destacar que el “régimen de servicios públicos domiciliarios” y la estratificación, se logran materializar en un marco de condiciones para el sector, dentro del panorama de apertura, privatización, competencia y modernización del Estado. En este régimen se señala la inclusión de la ciudadana al incorporar lineamientos para la defensa de los derechos de los usuarios, y se tiene en cuenta la participación ciudadana mediante los comités de desarrollo y control social, veedurías ciudadanas, entre otros, con el fin de propiciar el mejoramiento empresarial, incrementar la cobertura y la calidad de los SPD y dar mayor nivel de participación.

Al tomar la capital colombiana como ejemplo para analizar el tema que nos ocupa, se ve de manera amplia el fenómeno de la estratificación socioeconómica que impera en el país. En Bogotá, la población está dividida en estratos según la Ley 142 de 1994. Esta ley proponía —a través de un sistema de subsidios cruzados— que los más ricos ayudaran a financiar el acceso a los servicios públicos de los más pobres de la ciudad, llevando a la práctica la “solidaridad” como principio fundamental del modelo. En consecuencia, entre 1993 y 2003 Bogotá fue estratificada en seis estratos, lo que trajo como resultado la mejora en la calidad de vida en función de ampliar la cobertura, es decir, la estratificación cumple en su primera etapa la expectativa.

Sin embargo, ¿cómo entender la estratificación? La estratificación socioeconómica es un estudio que jerarquiza y clasifica las viviendas en uno de los seis estratos. La estratificación si bien es utilizada como una variable dentro del cálculo de las tarifas de cada uno de los servicios públicos, para establecer tarifas diferenciales de los servicios públicos para cada estrato, no determina por sí misma las tarifas. La Dirección Nacional de Planeación (DNP) arguye que “la estratificación es un instrumento que identifica los sectores de la población que deben contribuir con mayores valores por los SPD y los sectores más vulnerables que deben recibir subsidios en el pago”.

Igualmente, y como se mencionó, con base en los parámetros de la estratificación socioeconómica se pusieron en marcha los principios de solidaridad y redistribución de los ingresos, a partir de la figura de subsidios cruzados, a través de la cual se supliría la demanda a aquellos que por su capacidad de pago podrían verse excluidos, es decir, se garantizarían desde una perspectiva neoinstitucionalista las condiciones necesarias para que todos pudiesen formar parte del sistema y no se excluyera con ocasión de las fallas del mercado.

Lo anterior se justificó debido a que en Colombia, durante la década de los ochenta, existían tarifas insuficientes para la recuperación de los costos de prestación de los servicios públicos domiciliarios; por lo tanto, garantizar este servicio a la parte más pobre de la población se constituía en una tarea con dificultades. No obstante, la aparición de la Constitución de 1991 transforma el enfoque de un Estado de derecho a un Estado social de derecho. La connotación de *social* (referencia al Estado de bienestar) hace responsable al Estado de reparar el componente social que le debía al país, además de velar por la garantía de derechos fundamentales, dentro de los cuales el acceso a los SPD clasificaría.

Así pues, se logra consolidar la estratificación en función de la vivienda para la prestación de los SPD. Sin embargo, la estratificación ha tomado una connotación respecto a los ingresos de manera más predominante, lo que trasforma por completo la idea inicial de la estratificación. En este sentido, para ubicar los estratos en Bogotá y teniendo en consideración estimativos de la DNP, los ingresos que se demuestran para la distribución de los estratos en Bogotá para el 2008 son los siguientes:

**Tabla 1.** Clasificación de estratos e ingresos per cápita en Bogotá, 2008

Estratos de Bogotá	Ingreso per cápita	Porcentaje
1 (Bajo - bajo)	Menos de un SML**	9,3
2 (Bajo)	Entre 1 y 3 SML	42,7
3 (Medio - bajo)	Entre 3 y 5 SML	30,2
4 (Medio)	Entre 5 y 8 SML	9,1
5 (Medio - alto)	Entre 8 y 16 SML	3,7
6 (Alto)	Más de 16 SML	1,7

\*\*Salario Mínimos Legales Mensuales

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (2005)

Ahora bien, en relación con los estratos medios dentro de la estratificación, las investigaciones desarrolladas en la década anterior dan cuenta del dinamismo de este segmento en Bogotá, calificándolo como: “Los efectos de la política de estratificación social sobre la movilidad en Bogotá”. Una de estas investigaciones manifiesta que la generación de residentes de la capital ha sufrido un proceso de movilidad social estructural producto del efecto positivo del acceso a los servicios públicos sobre la calidad de vida. Así mismo, se han presentado ganancias en equidad, dado que la cobertura en servicios públicos es casi universal en la ciudad. Es decir, tener servicios públicos mejoró la calidad de vida y generó movilidad social estructural y relativa (Pardo y Vásquez, 2007, p. 41).

Según este estudio, se destaca la importancia de avances en materia de cobertura que ha presentado la ciudad. La generación de residentes en Bogotá a 2005 cuenta casi en su totalidad (99 %) con acceso a energía eléctrica y agua potable, y en porcentajes superiores al 98 % de saneamiento básico (alcantarillado y recolección de basuras). La citada investigación encuestó 231 hogares de diferentes estratos socioeconómicos. Uno de los apartados de dicha encuesta hacía referencia los SPD. El siguiente cuadro muestra los resultados del instrumento:

**Tabla 2.** Porcentaje de residentes que cuentan con todos los servicios públicos por estrato, Bogotá, 2005

Estrato	Sí	No	Total de residentes en el estrato
1	11 %	5 %	16 %
2	28 %	7 %	35 %
3	18 %	9 %	27 %
4	9 %	1 %	10 %
5	5 %	2 %	6 %
6	4 %	3 %	6 %
<b>Total</b>	<b>74 %</b>	<b>26 %</b>	<b>100 %</b>

Fuente: cálculos de la Encuesta de Estratificación y Movilidad Social, 2005, citado por Pardo y Vásquez (2007)

En este sentido, respecto a la cobertura en SPD se pudo evidenciar mayor movilidad social hacia arriba en la década pasada, muchos habitantes pasaron de los estratos bajos (1 y 2) a las denominadas clases media en generación. Esto permite concluir que la perspectiva de movilidad social determina que existen factores determinantes que logran generar en toda una sociedad movilidad social ascendente en un lapso determinado (Pardo y Vásquez, 2007, p. 60).

Igualmente, cabe señalar la importancia que tiene el estrato cuatro en dichos estudio al proyectarse como un especie de “bisagra social”. Este segmento social, al conformarse en la clase media, cambia en forma representativa respecto a los estratos inferiores los estándares de desplazamiento en la ciudad, tenencia de vivienda y representaciones. Aunque solo representan una décima parte de los bogotanos, los residentes de estrato cuatro son los que tienen mayor proporción de nacidos en la ciudad, así como una proporción de madres y padres que vivían en el mismo barrio cuando eran pequeños y los que menos intención de mudarse expresan. Son aquellos cuyas

representaciones sociales empiezan a demostrar un sentido social de tipo democrático, en función de dar ciertas características positivas y negativas a cualquier residente de la ciudad (Uribe, 2008).

Ahora bien, en lo que respecta a la pertinencia de la estratificación se evidencia entre los análisis institucionales que se efectuaron en la década anterior respecto al tema de la estratificación en el país, que el Departamento Nacional de Planeación (DNP) lideró una evaluación de la estratificación como instrumento de focalización de subsidios en SPD en coordinación con el Departamento Nacional de Estadística (DANE) y la Superintendencia de Servicios Públicos. El objeto del estudio se centró en evaluar la eficacia y la eficiencia de la estratificación socioeconómica en Colombia, sus fases de implementación como instrumento para clasificar a los usuarios, la asignación de subsidios, etcétera, comparándola con otros mecanismos de focalización. Todo ello en los ámbitos conceptuales, jurídicos, técnicos y operativos (DNP, 2008).

Los principales hallazgos con relación a la implementación de la estratificación y las tarifas para SPD evidencia que la metodología que se viene utilizando para la estratificación socioeconómica en el país tal como se encuentra actualmente planteada es pertinente como indicador de capacidad económica en los hogares y por lo tanto como instrumento de focalización de subsidios en SPD. Para la capital colombiana se destaca que los ingresos son mayores respecto al resto del país, es decir, la estratificación de Bogotá está por encima de lo que debería estar la ciudad (DNP, 2008, p. 24).

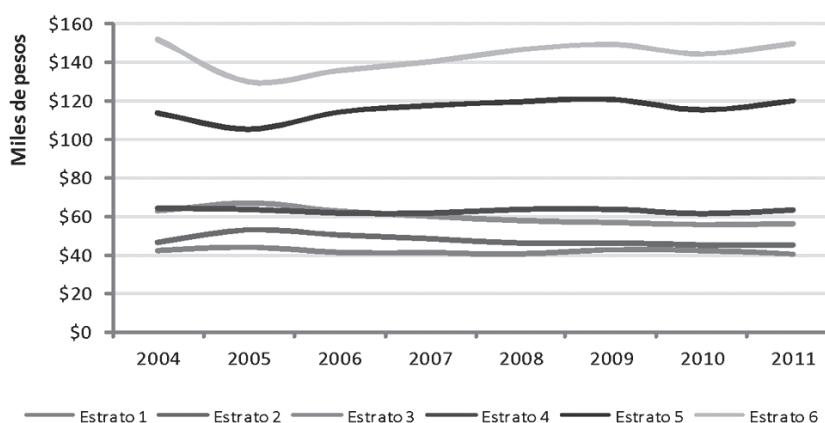
Se rescata de este análisis que uno de los problemas de la estratificación es la necesidad de ser actualizada en forma periódica; evidentemente, en el presente estudio sobre clases medias y tomando el ejemplo de Bogotá y los SPD, los estudios y análisis que prevalecen datan de cinco a diez años de publicación. No obstante, en forma anual la nación y las regiones hacen mediciones sobre la pobreza y la equidad, por ejemplo el índice de *necesidades básicas insatisfechas*, el índice de calidad de vida por año y regiones o el índice de multidimensionalidad que mide la pobreza en el Gobierno actual (2010-2014).

Sin embargo, otros estudios referentes al tema de la estratificación abren la discusión respecto a los alcances de esta forma de clasificación socioeconómica en el país. La Cepal profundiza sobre este tema analizando la estratificación como un soporte de un régimen tarifario con subsidios cruzados consistente en recaudar de los estratos altos, o de mayor capacidad económica, un sobrecosto destinado a completar los subsidios para estratos bajos en el pago de los mismos servicios (Alzate, 2006, p. 5).

Según este estudio, el momento en que se implementaron las políticas de mercado y competencia en la prestación de los SPD el régimen tarifario redujo los estratos subsidiarios, contribuyentes y sus diferencias, por la que la estratificación socioeconómica va dejando de ser “el reconocimiento de las diferencias socioeconómicas por un país solidario” y profundiza sosteniendo que dicho esquema corre el riesgo de convertirse en un mecanismo de identificación geográfica de pobres (Alzate, 2006, p. 6).

## Las fallas de la estratificación

En Colombia, la línea de pobreza representa grossó modo una cuantificación de la población que tiene incapacidad para alcanzar el nivel mínimo de calidad de vida, concepto al que vienen ligadas las necesidades básicas: vivienda, educación, salud, alimentación y SPD. En Bogotá, el sistema de estratificación nacional considera, en este caso, que las tarifas de los servicios públicos varían según el estrato al que una familia pertenece y además aumentan al mismo tiempo que aumenta el número de estrato en el que está clasificada.



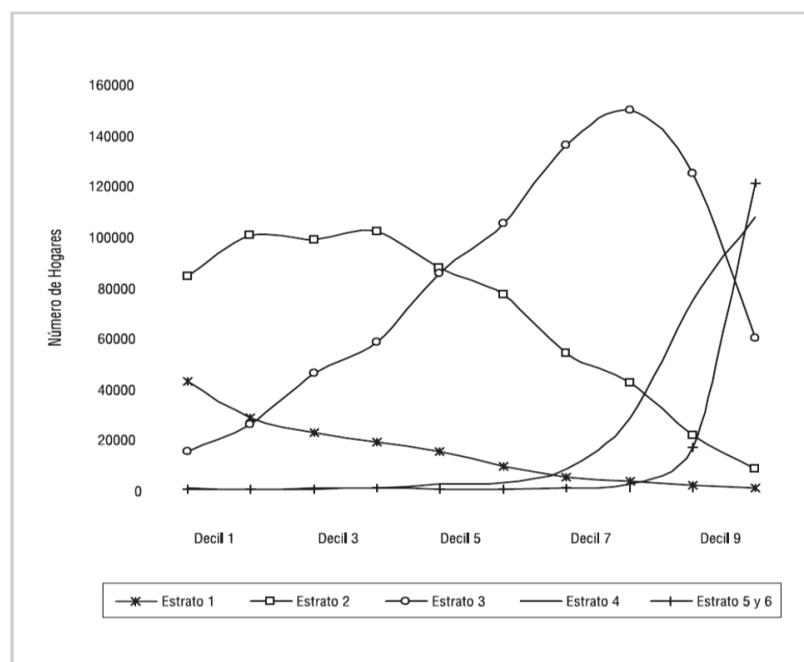
**Figura 3.** Valor promedio de factura de acueducto por estrato en Bogotá D. C.

Fuente: Sistema Único de Información (sui)

En la figura 3 puede observarse la diferenciación entre el costo que tiene el servicio de acueducto para los estratos bajos (1 y 2), medios (3 y 4) y altos (5 y 6). Estos presentan un comportamiento que a simple vista parece adecuado; altos costos para estratos altos, y el costo del servicio para los estratos medios siendo cercano al de los bajos.

Según el sistema económico global, la fuente principal de ingresos es el empleo o una actividad comercial directa; los impuestos declarados ante el Estado nos ayudan a visualizar los niveles de ingreso de las familias a partir de análisis realizados por el DANE, fuente de la cual también se obtienen los análisis de población-estrato a nivel nacional, en este caso específicamente para Bogotá (Econometría, 2004).

Al observar la relación entre el estrato y el nivel de ingreso para Bogotá es notorio lo poco asertivo que resulta ser el estrato para calificar el nivel de vida de un hogar. Es evidente que los estratos cinco y seis están siendo bien representados. Sin embargo, el estrato tres es altamente heterogéneo en tanto incluye hogares de ingresos bajos, medios y altos; por su parte, el estrato cuatro está incluyendo en su mayoría población de altos ingresos. Al no encontrarse bien distribuido el estrato en la ciudad, muchos hogares que deberían pagar más por los servicios públicos no lo están haciendo, y de esta forma no hay manera de subsidiar en gran medida a los hogares con poca capacidad de pago.



**Figura 4.** Relación entre el estrato y el nivel de ingreso. Número de hogares, Bogotá 2004

Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y Centro de Investigaciones para el Desarrollo (CID) (2004)

Así mismo, los servicios públicos se consumen constantemente; por lo tanto, generan un cargo fijo mensual de los ingresos regulares. Para las familias comprendidas en los estratos bajos el porcentaje que representa este costo sobre el total de ingresos es mayor que para los estratos altos. Este porcentaje es mayor en las familias pobres, lo cual hace que se presente una *inequidad*, puesto que familias con diferentes deciles de ingresos pertenecen a estratos erróneos y están mal clasificadas. En el caso del estrato tres, el 77 % de las familias que pertenecen a este estrato corresponden a los últimos cinco deciles de ingreso más altos. El 41 % de los hogares de Bogotá pertenecen a este estrato; el 33 % de las familias del estrato tres pertenecen a los cinco primeros deciles.

Se evidencia una inconformidad en cuanto a la característica de clasificación para cobro y la capacidad de pago de la tarifa de los servicios públicos, conclusión derivada directamente del nivel de ingreso de las familias, lo que provoca errores por inclusión que catalogan a una familia con altos ingresos en los estratos más bajos y en errores de exclusión cuando se catalogan familias de bajos ingresos entre los estratos altos. Se deduce al ver que el estrato tres posee el más alto porcentaje de familias que devengan ingresos cercanos al octavo decil, familias que podrían costear los servicios públicos de igual manera que los de estrato cinco.

Este error representa un peligro bastante grande a la hora de hablar sobre el sistema tarifario y de servicio de las empresas prestadoras de servicios públicos, donde por ley existen ciertos porcentajes subsidiados por el Estado, ya que son necesidades básicas y derecho de los colombianos. Las empresas apuestan a cumplir con estos subsidios a partir del ingreso por cobro a los usuarios;

sin embargo, los subsidios en Colombia deberían salir de la riqueza y de las dinámicas de la ciudad y no por aportes cruzados, si la pretensión del subsidio es hacer más equitativo el modelo.

Es de resaltar que el conflicto con los aportes cruzados nace desde los porcentajes de error por inclusión y exclusión de familias a la hora de recibir el subsidio. En términos generales el 85,4 % de los receptores de subsidios pertenecen a los estratos uno a tres, mientras que los aportantes representan el 81 % de los estratos cuatro a seis; al encontrarse que la medida de estratificación no representa eficientemente la capacidad de pago de una familia, actualmente se subsidian hogares que poseen altos ingresos, al mismo tiempo que algunas familias se excluyen de este beneficio teniendo bajo ingreso. Debido a la inflación, todas las tarifas se incrementan, lo que determina con más fuerza la participación que tiene el pago de los servicios públicos en el ingreso, incrementos que para el estrato tres no son tan intensos como para los estratos uno y dos, que en este último caso se incrementan tarifas hasta de un 175 % del valor original de los servicios públicos para 2007.

En un panorama general, obtenemos en estrato tres en su mayoría familias no pobres que no necesitan los subsidios que reciben; reducen las posibilidades de las familias pobres en recibirlos, aumentan el porcentaje de participación de los servicios públicos en el ingreso para los estratos bajos; producen que las contribuciones de los estratos altos sean menores, y además, estos hogares no contribuyen a los subsidios para los estratos pobres. Lo anterior refleja un estrato tres bastante heterogéneo que no garantiza justicia en el valor de la tarifa para cada hogar.

Según lo expuesto, se puede sostener que es inminente que una política de extracción de recursos que difiere entre el concepto de cobro y el concepto de clasificación por capacidad de pago colapse a la hora de realizar la infraestructura o el mantenimiento para abastecer la demanda, y además proporcionar los subsidios a los que se encuentran obligados. A pesar de esto, se puede elogiar que en Bogotá la cobertura en los servicios públicos domiciliarios básicos es de casi el 100 %, a excepción del gas, ya que el uso del gas propano sigue teniendo una participación significativa. Para el 2004 el Gobierno nacional decretó un 3 % en superávit para la energía eléctrica, 14 % en déficit para el acueducto y el alcantarillado, que según el artículo 3 del Decreto 57 del 2006 se aumentaron las contribuciones para el estrato tres en un 0,85 %; es entonces como el déficit finalmente sería del 7 %. En este caso, aunque el déficit haya disminuido para el acueducto y el alcantarillado, el Gobierno distrital no puede afrontar el 7 % de los subsidios que deben ser otorgados; por este déficit se incurre en un aumento tarifario.

En definitiva cabe realizar un fuerte hincapié sobre la necesidad de una reclasificación u otro sistema de asignación tarifaria a los hogares bogotanos, una clasificación más objetiva hacia el nivel de ingreso para tener mejor certeza de quiénes deben contribuir o no y de quiénes deben recibir el subsidio o no. La práctica de financiar subsidios con las tarifas es ilegal y no está avalada por las leyes del Gobierno colombiano. Hasta que no se elimine el sistema de subsidios cruzados en la ciudad no se hará visible una mejora económica ante las responsabilidades que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos. Según el Decreto 1013 de 2005, si los recaudos son insuficientes para financiar los subsidios, en el presupuesto anual se apropiarán partidas para lograr el equilibrio. El alcalde debe tener la iniciativa del tema para que junto con el Consejo distrital se apliquen las medidas necesarias para disminuir el déficit, que en este periodo de estudio solo aumentó respecto a los años anteriores.

Cabe mencionar que la política tarifaria de servicios públicos de Bogotá debe interesarse por tres puntos específicos: el bienestar financiero de las empresas prestadoras, las comisiones de regulación de tarifas y el bienestar de los usuarios. Aceptando que el margen de maniobra para cambiar las condiciones actuales no es tan amplio ya que está ligado al sistema nacional de leyes para subsidios y servicios públicos domiciliarios, la forma en que se han presentado los incrementos en las tarifas de los mismos afectan la capacidad de pago y por consiguiente *disminuyen la calidad de vida* de los bogotanos.

## Conclusión

Es de resaltar la tendencia en las economías emergentes al crecimiento constante que presentan las clases medias y su rol en lo que respecta al crecimiento económico en el mediano plazo. Sin embargo, el crecimiento podrá constituirse en un crecimiento sostenible dependiendo del enfoque de Estado que se determine. Contrario a la situación de favorabilidad que presentan estas economías, la movilidad social podría ir en descenso en tanto la condición de vulnerabilidad siga persistiendo.

Se presenta como una tendencia predominante el grupo selecto que se encuentra entre la línea de la pobreza y las clases medias esa categoría social denominada como los vulnerables. En América Latina el ascenso social si bien ha sacado a mucha población de la pobreza, la ha ubicado tanto en la vulnerabilidad como en la clase media. Estos niveles de vulnerabilidad no cumplen con las expectativas de una clase media que contribuya al crecimiento sostenible en la región, por su alta posibilidad de recaer en la pobreza.

Según este elemento, una política en materia de SPD será determinante para que el país pueda entrar en los avances y tendencias tanto regionales como globales. Por tal razón, es indispensable redefinirse el modelo de prestación de SPD y a su vez el sistema de estratificación. Las fallas del modelo demuestran un esquema que en primera medida presenta problemas a la hora de identificar las condiciones socioeconómicas de la población. Segundo, la participación de los costos en SPD para los estratos bajos y medios es mayor que en los estratos altos; por tanto, el sistema se presenta altamente regresivo.

Finalmente, a manera de recomendación, se recuerda la importancia de tener en cuenta las fuentes de acceso a los SPD en la ciudad a partir de las dinámicas urbanas. Bogotá presenta una expansión acelerada que permitiría considerar la fuente de los subsidios a partir de su evolución. De considerarse esta estrategia se contrarrestaría la regresividad que presenta el modelo y se aportaría en términos reales a la consolidación de sectores medios mucho más sólidos.

## Bibliografía

1. Alcaldía Mayor de Bogotá (2004). *La estratificación en Bogotá y estudios relacionados (1983-2004)*. Bogotá.
2. Alzate, M. (2006). *La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia. Serie Estudios y Perspectivas*, (14). Bogotá.
3. Amador, L. E. (2011). *Los servicios públicos frente a las reformas económicas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
4. Centro de Investigaciones para el Desarrollo (cid) y Contraloría General de la República (2004). *Bienestar: macroeconomía y pobreza. Informe de coyuntura 2003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
5. Departamento Administrativo de Bienestar Social del Distrito (DABSD) (2006). *Política pública para las familias en Bogotá*. Bogotá.
6. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD). (1999). *Formar Ciudad. Estratificación socio-económica de Santa Fe de Bogotá* [mimeo]. Bogotá.
7. Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD) y Centro de Investigaciones para el Desarrollo (cid) (2004). *Equidad en las tarifas de los servicios públicos. Impacto en la capacidad de pago de los hogares de Bogotá*. Bogotá.
8. Departamento Nacional de Planeación (2005). *Plan de acción para la focalización de los subsidios para servicios públicos domiciliarios. Documento Conpes 3386*. Bogotá.
9. Departamento Nacional de Planeación (2008). *Evaluación de políticas públicas: Evaluación de la estratificación socio-económica como instrumento de clasificación de los usuarios y herramienta de asignación de subsidios y contribuciones a los servicios públicos domiciliarios*. Bogotá.
10. Econometría S. A. (2004). *Condiciones de calidad de vida en el distrito capital a nivel global, sectorial y por localidades, con base en los resultados de la encuesta de calidad de vida del 2003*. Bogotá.
11. Ferreira, F., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L., Lugo, M. y Valkis, R. (2013). *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington: Banco Mundial.
12. Franco, R., Hoppenhay, M., León, A. (2011). Crece y cambia la clase media en América Latina: una puesta al día. *Revista Cepal*, (103), 7-26.
13. Wilson, D. y Dragusanu, R. (2008). *The Expanding Middle: The Exploding World Middleclass and Falling Global Inequality. Global Economics Paper No: 170*. Nueva York: Goldman Sach.
14. Holzmann, R. y Jorgensen, S. (2000). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Washington: Banco Mundial.
15. Ocampo, J. A. (2008). Hirschman, la industrialización y la teoría del desarrollo. *Revista Desarrollo y Sociedad. Desarrollo y Sociedad*, (62), 41-61.
16. OCDE (2010). *Perspectivas económicas de América Latina 2011. En qué medida es clase media América Latina*. Recuperado de [http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book\\_LEO2011-SP\\_entier.pdf](http://www.latameconomy.org/fileadmin/uploads/laeo/Documents/E-book_LEO2011-SP_entier.pdf)
17. OCDE (2013). *Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo*. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/51612/Perspectivaseconomicas2014.pdf>
18. Pardo, C. y Vásquez, S. (2007). Calidad de vida y movilidad social: el caso del acceso a los servicios públicos en Bogotá. *Papel Político*, 12(1), 39-62.
19. PNUD (2013). *Informe de Desarrollo humano 2013. El ascenso del sur*. Nueva York.
20. Ramírez, M. (2007). *Pobreza y servicios públicos domiciliarios*. Bogotá: DNP.
21. Sánchez, M. y Usaquén, M. (2012). Economía de los servicios públicos domiciliarios, más allá del mercado y del Estado. *Revista Equidad y Desarrollo*, (17), 31-56.
22. Sembler, C. (2006). *Estratificación social y clases sociales, una revisión analítica de los sectores medios*. Santiago de Chile: Cepal.
23. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2005). *Balance entre asignaciones municipales, contribuciones y subsidios aplicados a los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, Colombia 2001-2004, (muestreo sobre ciudades grandes, intermedias y pequeñas)*. Bogotá.
24. Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (2012). *Servicios públicos domiciliarios régimen básico*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
25. Uribe, C. (2008). Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. *Universitas Humanística*, 65(65), 139-171.