

SUBSIDIAR Y SEGREGAR: LA POLÍTICA DE ESTRATIFICACIÓN Y SUS EFECTOS SOBRE LA MOVILIDAD SOCIAL EN BOGOTÁ¹

*Consuelo Uribe Mallarino**

*Socorro Vásquez Cardozo***

*Camila Pardo Pérez****

Recibido: 02/02/2006

Aprobado evaluador interno: 18/04/2006

Aprobado evaluador externo: 20/04/2006

Abstract

This paper deals with the stratification policy in Bogota that target subsidies for paying public utilities, under the perspective of social mobility studies. A conceptual framework is drawn on the relationship between social and mental structure, equity and social mobility; then, an analysis follows on the composition of the city in terms of its different strata, and evolution of utility bills, as well as coverage. Finally, there is an assessment of the effects of the policy on social representations around the different strata.

Key words: *Social mobility, stratification, Bogotá.*

1 El artículo es resultado del proyecto de investigación *Efectos de la estratificación social sobre la movilidad social en Bogotá*, financiado por la Vicerrectoría Académica de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Las investigadoras son miembros del grupo de investigación *Política Social y Desarrollo*, reconocido en Colciencias.

* Socióloga de la U. Santo Tomás; doctora en Antropología Social de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París; magíster en Salud Pública de la U. de Harvard. Decana Académica de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Javeriana. curibe@javeriana.edu.co

** Antropóloga, Universidad de los Andes, magistra en Desarrollo Rural U. Javeriana. Directora (E) de Departamento de Antropología, Pontificia Universidad Javeriana. svasquez@javeriana.edu.co.

*** Economista y politóloga, Pontificia Universidad Javeriana y magistra en Relaciones Internacionales de la misma universidad. Docente de los Departamentos de Economía y de Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Javeriana. paola.pardo@javeriana.edu.co.

Resumen

En este artículo se examina la política de estratificación para el pago de servicios públicos domiciliarios bajo la perspectiva de los estudios de movilidad social para el caso de Bogotá. Se hace un repaso conceptual sobre la relación entre estructura social y mental, equidad y movilidad social; después se analiza la composición de la ciudad en sus distintos estratos, la evolución de las tarifas de servicios públicos y la cobertura. Finalmente, se examinan los efectos que la política ha tenido sobre las representaciones sociales alrededor de la pertenencia a los distintos estratos.

Palabras clave: Movilidad social, estratificación, Bogotá.

Estratificación social y desigualdad

Estudiar la movilidad social implica examinar los canales de acceso a las distintas capas jerárquicas de una sociedad. La noción está relacionada con la de equidad social y también con la de justicia social en la medida en que se examina si el tránsito por dichos canales está garantizado y abierto a todos, o si por el contrario, dichos canales se encuentran obstruidos y hay impedimentos que, en el peor de los casos, son heredados. Una situación de movilidad social abierta implica, por lo tanto, la posibilidad de que cualquier miembro de la sociedad, por medio de méritos propios, pueda acceder a esferas sociales distintas a aquellas en las que nació.

Las sociedades humanas, pre y posmodernas son estratificadas. Una estructura social que trae asociados posiciones y cargos diferenciales se encuentra en la base misma de la división del trabajo en donde hay posiciones diferenciales y roles que cumplir. La estratificación social implica una jerarquía entre los distintos miembros de la sociedad, la cual es el fundamento de la creación del Estado, de la división de poderes de gobierno y del ejercicio de las ventajas comparativas según talentos y competencias diferenciales. Si estas desigualdades son producto de la situación en que se nació y no de los méritos que se despliegan para acceder a cualquier posición de la estructura social (la segunda condición de desigualdad que admite John Rawls en su Teoría de la Justicia² la movilidad social es cero y se presenta una situación en que una estratificación social determinada crea y reproduce las desigualdades.

2 Rawls, J. (2002), *La justicia como equidad*. Barcelona, Paidós.

La estratificación social se manifiesta no solamente a través de posiciones objetivas al interior de la sociedad en términos de acceso a bienes, ingreso o crédito, sino también a través de una serie de valores y representaciones asociados al estatus y al reconocimiento social. El ser admitido por los pares de un estrato social determinado es necesario para sellar la pertenencia al mismo.

Pierre Bourdieu³ identificó la correspondencia entre estructura social y estructura mental al demostrar la manera como los gustos, las preferencias y las maneras de obrar (el *habitus*) determinan el conjunto de comportamientos que definen los grupos que se articulan en la jerarquía social. Así, el conjunto de comportamientos que adopta la élite se usa para diferenciarse de los demás y constituye una barrera para el ascenso social. El espacio social sería el campo en el cual tiene lugar el enfrentamiento entre los individuos para determinar la diferenciación entre ellos por el control de las distintas formas de capital. Dos de estas formas de capital son el capital cultural y el capital social⁴.

La estratificación social está también definida por la red de relaciones sociales que un individuo (o más bien, la familia a la cual pertenece el individuo) tiene en su haber y que consolida su pertenencia a un estrato o clase social determinados, así como la posibilidad de entrar o pertenecer a un segmento distinto.

Los estudios sobre movilidad social

Los estudios sobre movilidad social en el mundo se iniciaron con Pitirim Sorokin en los Estados Unidos en los años veinte y continuaron con Lipset y Bendix a mediados de siglo, quienes realizaron un análisis comparativo

3 Bourdieu, P. (1991), *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Madrid, Taurus.

4 La noción de *capital social* fue definida por Bourdieu como “el agregado de recursos reales o potenciales relacionados con la posesión de una red duradera de relaciones institucionalizadas de reconocimiento y aceptación mutuos”. Véase en Bourdieu, P. (2002), *Capital cultural, escuela y espacio social*. Madrid, Siglo Veintiuno. La noción bourdiana de capital social forma parte de su explicación de cómo se perpetúa la hegemonía de las élites. Ésta difiere un poco de la noción de capital social introducida por Coleman y por Putnam para quienes éste se concibe como una serie de relaciones y lazos de confianza que ayuda a que la sociedad funcione dentro de un marco relativamente armónico. Esta última noción complementa a las nociones económicas de capital humano y capital físico y es aquella ampliamente adoptada por las entidades multilaterales de desarrollo y de cooperación. Véase en Coleman, J. (1990), *Foundations of social theory*. Cambridge, Belknap Press; Putnam, R. (2002), *Sólo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona, Galaxia de Gutenberg.

sobre la movilidad social en Estados Unidos y Europa⁵. La preocupación sobre la temática se ha institucionalizado y en países industrializados se realiza un seguimiento sistemático sobre las condiciones de movilidad social de la población como ocurre con los Estudios Nuffield para Gran Bretaña y con el estudio longitudinal sobre movilidad social conocido como CASMIN⁶.

En América Latina, estos estudios tuvieron su mayor apogeo en los años sesenta y setenta cuando se examinó la movilidad social como producto de la industrialización y de la creación de mercados nacionales impulsados por el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. También se incluyeron estudios de movilidad social como práctica corporativa en aquellas empresas que practicaban la promoción de sus empleados hacia posiciones superiores y la de estamentos profesionales con carreras predeterminadas y jerarquizadas como la policía, el ejército, los maestros y el servicio civil⁷.

En el mundo en desarrollo, los estudios de movilidad social perdieron vigencia cuando el énfasis de los estudios sociales se volcó hacia el análisis de los mecanismos que contribuyen a la pobreza y las características de los pobres e indigentes. Esto coincidió con el desplazamiento del foco de pensamiento económico y social de la escuela cepalina en el Cono Sur hacia Washington hacia finales de los setenta y el paso hacia la hegemonía en políticas económicas derivadas de los organismos multilaterales de desarrollo como el Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y de los *think tanks* a su alrededor. El énfasis que el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo le han dado a la pobreza está relacionado con la importancia otorgada a la focalización del gasto hacia los más pobres.

Al tiempo, el análisis sobre la desigualdad se centró en medidas como la concentración del ingreso, tanto en su versión de razón de Kusnetz (proporción del ingreso total del grupo más rico respecto al ingreso del grupo más desfavorecido), como en la del índice Gini y la curva de Lorenz. Estas medidas son perfectamente válidas, pero no vienen acompañadas del aspecto

5 Para un repaso sobre los estudios sobre Movilidad social, véase Uribe Mallarino, C. (2005), "La movilidad social: ascensos y descensos en la reproducción social", en *Universitas Humanística*, No. 59. Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 36-51.

6 Por las siglas en inglés de *Comparative Analysis of Social Mobility in Industrial Nations*, el cual incluye a doce países europeos, Estados Unidos, Australia y Japón.

7 Ver el repaso sobre dichos estudios realizado por Filgueira en Filgueira, C. (2001), "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina", en *Serie Políticas Sociales*, No. 51, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL.

simbólico y de comportamiento que está asociado con la pertenencia a los distintos grupos de ingreso.

Interés reciente por la movilidad social

Enfocar el análisis social en los pobres está bien cuando se trata de definir políticas públicas, que para los años ochenta empezaron a enfatizar la focalización de programas y del gasto social hacia los más vulnerables en oposición a una hipotética universalización de servicios sociales que no producía sino acaparamiento de los subsidios públicos por los más pudientes. Pero en términos del análisis social clásico, enfocarse en la pobreza implica perder la perspectiva de lo que pasa en la totalidad de la estructura social. El estudio de las clases medias es importante porque ellas constituyen el *buffer* entre los más ricos y los más pobres, justamente el segmento que se quiere fomentar o conservar si la estructura social no ha de estar polarizada.

Recientemente, los estudios sobre movilidad social han vuelto a tener auge en América Latina, como se ve por la producción de estudios analíticos y empíricos en este tema para toda la región⁸ para México (Cortés y Escobar⁹) y para Chile (Contreras *et al.* y Torche¹⁰). En Colombia también se ha renovado el interés por los estudios de movilidad social, como se puede ver a través de los trabajos de Nina y Grillo¹¹, Gaviria¹², Tenjo¹³ y Cartagena¹⁴. Aunque la definición acotada en los estudios empíricos colombianos recientes sobre movilidad social es la del número de años de escolaridad formal de la

8 Filgueira (2001), *op. cit.*

9 Cortés, F. y Escobar, A. (2005), "Movilidad social intergeneracional en el México urbano", en *Cuadernos de la CEPAL*, No. 85. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 149-167.

10 Contreras, D. (2004), *Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001*. Santiago de Chile, Departamento de Economía-U. de Chile. [en línea], disponible en: http://www.economia.puc.cl/seminarios/SECHI/cursos/dinamica_pobreza_chile.pdf, recuperado 15/01/06;

Torche, F. (2004), *Unequal but Fluid: Social Mobility in Chile in a Comparative Perspective*, Working Paper ISERP, Columbia University Press.

11 Nina, E. y Grillo, S. (2000), "Educación, movilidad social y "trampa de pobreza", en *Coyuntura Social*, No. 22, Bogotá, Fedesarrollo, pp. 101-119.

12 Gaviria, A. (2002), *Los que suben y los que bajan*. Bogotá, Fedesarrollo, Alfa Omega.

13 Tenjo Galarza, J. (2004), *Educación y movilidad social en Colombia*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.

14 Cartagena Pizarro, C. (2004), "Movilidad intergeneracional en Colombia", en *Archivos de Economía*. Documento 263-2004. Bogotá, DNP.

nueva generación con respecto a la de sus padres, el resultado común en estos estudios es que la movilidad social colombiana es muy reducida y las oportunidades de moverse, si acaso suceden, están reservadas para los estratos medios, mientras que los extremos se reproducen sin mayores cambios. La movilidad para los segmentos inferiores estaría impedida por el mecanismo de atrapamiento en la pobreza causada por condiciones heredadas de falta de oportunidades.

Movilidad social y estratificación

Los estudios sobre movilidad social se han dedicado a explicar las probabilidades de que ocurran cambios en las oportunidades de acceder a distintos niveles de la estructura social, tanto en términos de oportunidades absolutas como relativas de separarse de la clase social en la cual se ha nacido¹⁵. El aspecto de la aceptación de los nuevos miembros de una clase social —tanto hacia arriba como hacia abajo— es parte de los estudios sobre movilidad social ya que el conjunto de representaciones, valores y creencias asociados a la pertenencia a cada estrato actúa como un determinante tan real para la aceptación en el nuevo estrato como las condiciones objetivas que posibilitan el ascenso o descenso social.

Los estudios de movilidad social revisten interés por las siguientes razones:

- a. Incluyen un análisis de la dinámica de lo que sucede con el conjunto de los estratos sociales, no solamente los del nivel inferior.
- b. Examinan la manera como se produce el desplazamiento de grupos sociales en tres direcciones: horizontalmente, hacia arriba y hacia abajo.
- c. Toman una perspectiva de largo plazo por medio de la comparación del nivel de vida de una generación respecto a la anterior. De esa manera, se

15 A ese respecto, cabe recordar la observación de Francis Galton sobre la tendencia de las nuevas generaciones a volver a la mediocridad de sus padres en términos de estatura, notoriedad o inteligencia excepcionales. Esto lo denominó Galton la *regresión a la media*. La observación de Galton con respecto a la estatura de los hijos y de sus padres ha sido declarada como una falacia, pero en los otros campos su noción de *regresión a la media* ingresó al canon de la estadística como disciplina. Galton es considerado el padre de las estimaciones estadísticas de correlación y de regresión. En Galton, F. (1886), "Regression towards mediocrity in hereditary stature", en *Journal of the Anthropological Institute*, vol. 15, pp. 246-263.

toma distancia con respecto a los efectos coyunturales producto de crisis económicas, ambientales o humanitarias sobre las condiciones de vida, los cuales impiden observar con claridad las tendencias de largo plazo.

- d. Constituyen una forma de analizar la composición social en la cual se examinan las relaciones entre los grupos de los que están compuestos los estratos sociales, no solamente desde el punto de vista de condiciones objetivas de vida, sino también del sistema de representaciones, valores y expectativas asociados con el lugar esperado de cada uno de ellos.

El aspecto que mayor atención ha recibido en los estudios empíricos sobre movilidad social es el de los cambios intergeneracionales en el nivel educativo, la inserción en la estructura ocupacional y el acceso a servicios y bienes (o condiciones y calidad de vida).

Política de estratificación social en Colombia

Desde los años ochenta se introdujo en Colombia una política que categoriza en grupos a las viviendas por sus características físicas con el fin de establecer tarifas diferenciales para el pago de servicios públicos, pues se asumió que el estrato de la vivienda reflejaría la capacidad de pago de sus residentes. Esta política de focalización estaba asociada al saneamiento fiscal de las empresas de servicios públicos domiciliarios. En los años noventa se aprobó la ley de servicios públicos¹⁶ que aseguraría el paso de las empresas públicas de servicios en empresas comerciales autofinanciadas; la ley redefinió la conformación de hasta seis estratos distintos con el consiguiente pago diferencial de tarifas para los servicios de electricidad, acueducto, gas natural, teléfono fijo, alcantarillado y aseo¹⁷. Esto llevaba asociado subsidios cruzados para los primeros tres estratos y una contribución de los dos estratos superiores¹⁸. Como consecuencia, las diferencias entre las tarifas más bajas (estrato 1) y las más altas (estrato 6) pueden ser de uno a tres. El subsidio también se dio en términos de un umbral de consumo mínimo, por encima

16 Se refiere a la Ley 142 de 1994.

17 La estratificación que estuvo vigente en Bogotá hasta 1994 estaba regulada por los decretos distritales 979 de junio 7 y 1140 de julio 7 de 1983.

18 La tabla tarifaria es la siguiente: el valor del costo es la referencia para todos los estratos y es la tarifa que paga el estrato 4; el estrato 1 recibe un subsidio del 50% sobre el costo; el estrato 2, uno del 40%; el estrato 3, uno del 15%; los estratos 5 y 6 pagan un sobrecosto del 20%, el cual pasa a engrosar el fondo que se destina al subsidio a distribuir entre los tres primeros estratos, junto con aportes de las administraciones municipales o, en el caso de Bogotá, la Administración Distrital.

del cual la tarifa se pone más cara, umbral definido de manera diferencial para cada servicio público¹⁹.

Propósito de la investigación, fuentes y método

El proyecto de investigación estaba dirigido a establecer en qué medida la política de estratificación afecta la movilidad social, definida ésta como el tránsito entre un estrato social y otro. De esa manera, se realizó el examen de la movilidad espacial en términos de la llegada a la ciudad para los migrantes de afuera, así como los movimientos por mudanzas y los desplazamientos al interior de ella, de la residencia al trabajo, a los centros de estudio y hospitalarios, los lugares de compra de alimentos y de diversión. Finalmente, la movilidad fue abordada en su aspecto clásico ocupacional frente a la ocupación del padre y de la madre, así como de los sujetos mismos hace diez y hace veinte años. Se tomó el caso de Bogotá para acotar el ámbito sobre el cual se realizó la investigación y porque los sistemas de estratificación varían grandemente entre ciudad y ciudad. Además de las fuentes de datos ya existentes, para efectos del estudio se diseñó una encuesta²⁰ y se realizaron historias de vida²¹, complementadas con observación etnográfica en las residencias donde habitaban los informantes.

Se deseaba establecer si la política pública de estratificación, con su loable propósito de entregar subsidios a los hogares más pobres para compensar el incremento de tarifas que implicaba la transformación de las empresas públicas en empresas comerciales autofinanciadas, producía una profundización de la estratificación social existente, impidiendo la movilidad social entre estratos. Además, se trataba de examinar si la segmentación de la ciudad en seis grupos diferentes de acuerdo con el tipo de vivienda creaba una estratificación que tiene un impacto en la estructura mental de los residentes de la ciudad.

19 El subsidio cubre un nivel de "consumo de subsistencia" definido así: para los municipios por debajo de los 1.000 metros sobre el nivel del mar, dicho consumo está fijado, para energía eléctrica, en 193 Kwt/mes y por encima de los 1.000 metros, en 182 Kwt/mes; para agua potable, está fijado en 20 m3/mes y para telefonía fija, en 250 impulsos/mes. Por encima de este consumo, se paga la tarifa plena, equivalente al estrato 4.

20 La encuesta incluyó la aplicación de 231 cuestionarios a hombres y mujeres mayores de 18 años de una muestra estratificada de manera similar a la distribución de las manzanas estratificadas en Bogotá, la cual se realizó en marzo y abril de 2005. En este trabajo no se utilizan los datos de esta encuesta, salvo para validar los resultados encontrados en las Historias de vida.

21 Se realizaron 12 entrevistas a profundidad en forma de historias de vida, dos por cada estrato, con hombres y mujeres mayores de 40 años, entre febrero y mayo de 2005.

La hipótesis del estudio, a través del examen de los distintos aspectos de la movilidad social, es que la política de estratos residenciales diferenciales para el pago de tarifas de servicios públicos domiciliarios en Bogotá ha tenido efectos sobre la ya existente segmentación social heredada de la ciudad.

En este artículo se examinan tres aspectos de la política de estratificación, a saber:

- 1) La evolución de los estratos en el último decenio, para ver si éstos se distribuyen de una manera similar a cuando se propuso la política por primera vez. En otras palabras, cómo se ha comportado el mapa de la estratificación en la ciudad.
- 2) La manera como han evolucionado las tarifas de servicios públicos y su relación con la capacidad de pago de los hogares de los distintos estratos.
- 3) La manera como ha evolucionado la cobertura de servicios públicos domiciliarios por estrato y la incidencia de la política de estratificación sobre dicha evolución.

Adicionalmente, se presentan los resultados encontrados acerca del sistema de representaciones y creencias alrededor de los distintos estratos.

Para desarrollar el primer aspecto se ha recogido información del Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), que es el organismo responsable en Bogotá de la estratificación de las viviendas. Para el segundo aspecto se ha recogido información de las Comisiones de Regulación de los Servicios Públicos Domiciliarios y de las mismas Empresas y se utilizaron los datos arrojados por la Encuesta de Capacidad de Pago del CID para el DAPD²². Para el tercer aspecto se ha utilizado la información de la Encuesta Calidad de Vida de los años 1997 y 2003²³. Para abordar el cuarto aspecto se incluyeron preguntas sobre las representaciones sociales alrededor de la estratificación en las historias de vida.

Se ha utilizado el método de triangulación de la información, ya que ésta es de naturaleza diversa, tanto por la diversidad de fuentes, como por la diversidad de enfoques de tipo cuantitativo y cualitativo: análisis estadístico, encuesta de sondeo sobre una muestra, historias de vida y

22 La encuesta fue realizada en octubre de 2004 y comprendió 12.745 hogares.

23 El tratamiento estadístico de estas bases de datos estuvo a cargo de James González, profesor del Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales.

etnografía²⁴. El análisis de tendencia proveniente de datos cuantitativos con representatividad estadística y se complementa con información de las encuestas y de las historias de vida, de modo que la triangulación de la información otorga una perspectiva más completa que permite abordar la hipótesis planteada desde distintas perspectivas.

Resultados

Con los cuatro aspectos aquí examinados no fue posible comprobar la hipótesis planteada ya que se hubiera requerido un modelo estadístico muy especializado que estableciera las relaciones de causalidad entre movilidad y la política de estratificación. Sin embargo, se está contribuyendo al desarrollo del conocimiento acerca de las relaciones entre la política de estratificación y la movilidad social, ya que todo el análisis se ha realizado en términos de cada uno de los seis estratos; de igual manera, se cumplió a cabalidad el objetivo de examinar los cuatro aspectos arriba mencionados.

Desde el inicio, el ejercicio de estratificación produjo seis grupos que no eran homogéneos en tamaño (véase cuadro 1). En efecto, los estratos 2 y 3 son los que contienen mayor número de manzanas, de área ocupada y de población residente. Estos tres estratos contienen el 84% de la población de la ciudad, mientras que el 5 y el 6 sólo contienen al 6% de su población (cuadro 3). Los predios comerciales e industriales de estratos 5 y 6 de la ciudad con tarifas de sobrecosto²⁵ compensan los ingresos que dejan de percibir las empresas de servicios públicos por el número reducido de abonados residentes en viviendas de los estratos superiores²⁶. La situación de Bogotá, sin embargo, es bastante atípica respecto a la del resto del país. En efecto, para alcanzar el equilibrio financiero, el Gobierno Nacional y los Fondos de Solidaridad tienen que destinar recursos importantes²⁷ para las empresas del sector

24 Para el texto canónico sobre triangulación de información cuantitativa y cualitativa, véase Denzin, N. (1970), *The research act*. Chicago, Aldine Press. Una recapitulación reciente sobre el paradigma de la validación triangulada de información de origen cuantitativo y cualitativo se encuentra en Fielding, N. y Schreier, M. (2001), "Introduction: on the comparability between qualitative and quantitative research methods", en *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 2, No. 1 [en línea], disponible en <http://www.qualitative-research.net/fqs/fqs-e/inhalt1-01-e.htm>, recuperado: 09/02/06.

25 Se refiere a abonados privados; los del sector público pagan tarifas de estrato 4.

26 DAPD. (2004), Encuesta Calidad de Vida de los años 1997 y 2003, p. 113.

27 Para el año 2003, esta suma ascendió a 225.559 millones de pesos del presupuesto nacional y 26.342 millones del Fondo de Solidaridad para Subsidios y Redistribución de Ingresos del Ministerio de

eléctrico y de telefonía fija, las cuales tienen igualmente un carácter nacional; en el caso de las empresas de agua y alcantarillado, éstas reciben contribuciones de las administraciones respectivas²⁸. En el país en su conjunto, el sistema de estratificación, ni desde su origen, ni en la actualidad, logra que el cruce de subsidios dé como resultado un esquema autofinanciado. En Bogotá, el equilibrio se logra gracias al número de predios de tipo comercial e industrial que paga sobrecosto.

La discusión sobre qué tan bien focalizada está la estratificación y su relación con el nivel de ingresos no es el objeto de estudio de este trabajo. Para el país en su conjunto, la evidencia empírica indica que el error de inclusión es relativamente alto²⁹, en especial para el servicio de energía eléctrica. Para Bogotá, sin embargo, el ejercicio de estratificación arroja que, en términos generales, la focalización está bien hecha, pero que el error de exclusión sería alto en términos de hogares actualmente clasificados como estrato 2 que deberían pertenecer al 1³⁰.

1) Evolución de la estratificación en Bogotá

No hay cifras confiables sobre la evolución de las manzanas estratificadas en la ciudad anteriores a 1996, a pesar de que la estratificación se practica al menos desde 1983. Teniendo como base el número de manzanas estratificadas, en el período 1996-2004³¹ la ciudad como un todo creció en un 12%, aunque la zona sin estratificar creció en un 65% (cuadro 2). Ésta contiene lotes comerciales e industriales y barrios sin legalizar, lo mismo que monumentos y parques públicos. Las manzanas estratificadas, es decir, las residenciales, por su parte, tuvieron un crecimiento del 3%.

Minas, sólo para las empresas del sector eléctrico. Véase Meléndez, M. (2004), "Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia. ¿Hacia dónde movernos?" *Informe final de la Misión de Servicios Públicos del Banco Mundial*. Bogotá, Fedesarrollo. Tabla 16.

28 Al respecto, véanse los trabajos: Meléndez, *op. cit.* y Montenegro, A. y Rivas, R. (2005), "Los servicios públicos en Colombia", en *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá, Taurus, pp. 263-304.

29 Malinowitz, S. (1998). "Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales", en *Servicios públicos domiciliarios, vivienda y distribución del ingreso*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación; Meléndez. (2004), *op. cit.*, p. 19.

30 DAPD, *op. cit.*, p. 86.

31 En Bogotá, para efectos de la estratificación la unidad de medida es la manzana.

**Cuadro 1: Estratificación social en Bogotá:
manzanas, área ocupada, predios y población por estrato, 2004**

Números Absolutos sin estrato	Sin estratificar	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total incluido	Total estratificado
Manzanas (#)	6,469	6,793	15,198	11,853	2,298	1,037	886	44,534	38,065
Área (has.)	14,047	1,647	4,903	6,235	1,842	1,037	1,567	31,278	17,231
Predios (#)	163,940	130,205	455,069	558,478	181,794	71,956	62,151	1,623,593	1,459,653
Población	N.D.	599.878	2.588.030	2.824.141	685.239	422.785	N.D.	7.120.073	
Porcentajes	Sin estratificar	Estrato 1 %	Estrato 2 %	Estrato 3 %	Estrato 4 %	Estrato 5 %	Estrato 6 %	Total incluido sin estrato	
Manzanas (#)	15	18	40	31	6	3	2	100	
Área (has.)	45	10	28	36	11	6	9	100	
Predios (#)	10	9	31	38	12	5	4	100	
Población	N.D.	8	36	40	10	6	100		

Fuente: DAPD, 2004: cuadros 1-3. Para población, la fuente es DAPD/CID, 2005, cuadro 25. N.D.= no disponible.

**Cuadro 2: Evolución de la Estratificación Social en Bogotá.
Número de manzanas por estrato, 1996-2004**

Sin estratificar	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total	
1996	1321	3.565	14.545	10.521	3.411	1.381	643	34.066
1997	4086	5.782	14.243	11.371	2.262	971	783	35.412
1999	5156	6.093	14.596	11.503	2.285	1.025	816	36.318
2002	4999	6.343	14.424	11.742	2.336	1.028	883	36.756
2004	6469	6.793	15.198	11.853	2.298	1.037	886	38.065
Tasa de crecimiento 96-04	65%	20%	1%	3%	-8%	-6%	9%	12%
Área amanzanada prom. (has.)	2,17	0,24	0,32	0,53	0,80	1,00	1,77	0,98

Fuente: DAPD, 2004, cuadros 5-8.

**Cuadro 3: Distribución de los hogares urbanos por estrato social.
Colombia 1993, 1997 y 2003**

	Estrato 1 %	Estrato 2 %	Estrato 3 %	Estrato 4 %	Estrato 5 %	Estrato 6 %
1993	6	25	44	17	6	2,1
1997	9	37	39	9	4	1,5
2003	15	40	34	8	2	1,5

Fuente: Encuesta Calidad de Vida años 1993, 1997 y 2003, DANE.

La composición de la participación en el total de las manzanas de Bogotá por estrato, se ha modificado así: el estrato 1 aumentó su participación del 10 al 18%; el 2 la disminuyó del 43 al 40%; el estrato 4 la disminuyó del 10 al 6% y el 5 la disminuyó del 4 al 2,7%; finalmente, los estratos 3 y 6 permanecieron sin cambios en su participación.

Los estratos cuyas manzanas crecieron más en los últimos ocho años son el 1 y el 6, como se aprecia en el cuadro 2. Sin embargo, como no todas las manzanas de la ciudad tienen un tamaño similar, es preciso sopesar la tasa de crecimiento por el área promedio de éstas en cada estrato ya que el área contenida en las manzanas de los estratos inferiores es menor que en los estratos superiores. Las localidades de la ciudad que experimentaron mayor crecimiento en términos del número de manzanas fueron Ciudad Bolívar, Suba, Usme, San Cristóbal, Bosa, Engativá y Rafael Uribe.

La evolución observada indica que la ciudad ha mostrado mayor crecimiento en los dos estratos extremos. Si esto ha ocurrido por razones asociadas a la misma política de estratificación o si se debe a una polarización social que de todas maneras hubiera ocurrido es materia de discusión. Lo cierto es que la ciudad ha recibido a una población desplazada por la violencia que ha causado un incremento en la incidencia de la pobreza³². Por otro lado, es preciso tener en cuenta que el Estrato 1 es la plataforma a la cual acceden los barrios de invasión que son legalizados y entran a formar parte del conjunto de manzanas estratificables. Que el estrato 1 haya crecido es también un indicador de que una serie de barrios subnormales han pasado a formalizarse, por lo que sería un caso de movilidad ascendente.

Para corroborar si las condiciones de vida de los pobladores de Bogotá se han modificado en estos siete años hemos examinado los datos sobre pobreza y concentración del ingreso en la ciudad (véanse cuadros 4 y 5). Los datos corroboran que la pobreza y la miseria han aumentado en Bogotá en el período considerado, a la par que el ingreso se ha concentrado. Esto daría pie para confirmar que el crecimiento de los dos estratos extremos (el 1 y el 6) refleja una polarización social. La ciudad creció más en sus estratos extremos por la razón de que el ingreso tendió a disminuir en los estratos intermedios.

32 Un estudio realizado por la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital calculó en 226.929 el número de desplazados por la violencia en el último decenio. Ver *El Tiempo*. (2006, enero 12). pp. 1-13. Esta población, con todo lo socialmente relevante que es, representa tan solo un porcentaje minoritario del crecimiento poblacional de la ciudad.

Cuadro 4: Población por debajo de la línea de pobreza y de indigencia, Bogotá 1996-2003

Año	Población total	% pobres	% indigentes
1996	5.867.697	24,0	4,7
1997	6.029.380	32,4	6,1
1998	6.179.316	36,6	7,8
1999	6.212.625	46,3	13,2
2000	6.437.842	49,6	14,9
2001	6.557.752	50,0	14,7
2002	6.698.167	50,3	17,0
2003	6.865.997	49,1	14,6

Fuente: DAPD sobre Encuestas de Hogares. <http://www.dapd.gov.co/>

Cuadro 5: Evolución del coeficiente de Gini, Bogotá, 1997-2001

1997	0.519
1998	0.559
1999	0.564
2000	0.564
2001	0.561
2002	0.578
2003	0.558

Fuente: DNP-UDS-DIOGS, con base en la Encuesta Nacional de Hogares.

Los datos sobre población por estratos a nivel nacional (cuadro 3) corroboran la tendencia el crecimiento del estrato inferior, mas no del estrato 6. El porcentaje de población que se ubicaba en estrato 1 en el país urbano pasó de 6 a 15% entre 1993 y 2003 y el ubicado en Estrato 2 pasó de 25 a 40% en el mismo período, mientras que la población ubicada en 4 y 5 pasó de 8 a 6%. Podría tratarse de una singularidad bogotana el hecho de que menos población en 2004 esté ubicada en estrato 6 en el país en general, pero más en Bogotá.

Por otra parte, hay razones al interior del sistema de estratificación que pueden explicar esta polarización hacia los estratos extremos. El descenso de la participación de residencias del estrato 2, lo mismo que de los estratos 3 al 5 puede deberse al incentivo perverso del sistema por el cual los residentes buscan que la Administración Distrital los baje de estrato con el fin de bajar la factura de pago de servicios públicos domiciliarios. La relativa estabilidad de la participación de los hogares de estrato 6 puede deberse al crecimiento

en la construcción de viviendas nuevas que son ofrecidos en el mercado inmobiliario por constituir una inversión rentable.

Para contemplar el peso específico de las demandas de reclasificación sobre la polarización hacia los estratos extremos se examinaron las demandas a la estratificación realizada por el DAPD. En el período considerado, de las 2.924 manzanas a las que se les revisó el estrato a 188 se les varió hacia arriba y a 466 hacia abajo (cuadro 6).

Es evidente que con los reclamos sobre estratificación en el período considerado, lo que se logró fue el descenso respecto al estrato originalmente asignado. La razón de ello es que los ocupantes y propietarios de viviendas en un estrato dado, buscan, por todos los medios, que su vivienda sea reclasificada hacia abajo por medio de solicitudes, acciones colectivas y peticiones. No hubo peticiones para reclasificación hacia arriba. Sin embargo, el hecho de que este mecanismo sólo incluyó a 680 de las 38.065 manzanas estratificadas (menos del 2%), indica que el uso de esta estrategia no explica la polarización de la ciudad en estos siete años.

Si los dos estratos que más crecen son el 1 y el 6, el esquema completo de subsidios cruzados se desbalancea, sobre todo si el otro estrato que contribuye, el 5, se ha contraído. El encogimiento de los estratos 3 al 5 también se observa a nivel nacional, como lo comenta Meléndez³³.

Cuadro 6: Manzanas que hicieron reclamos* y se les varió de estrato. Bogotá, 1997-2004

Estrato original	Nuevo estrato						
	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3	Estrato 4	Estrato 5	Estrato 6	Total
Estrato 1			3				3
Estrato 2	123		2				125
Estrato 3		346					346
Estrato 4		25	70		2		97
Estrato 5		1	1	73			75
Estrato 6					34	0	34
Total							680

Fuente: DAPD, 2004: cuadros 15 y 16.

* Suma de los reclamos a las dos instancias: primera instancia (DAPD, Dirección de Estratificación) y segunda instancia (Comité Permanente de Estratificación).

33 Meléndez, M., *op. cit.*, p. 26.

2) Evolución de las tarifas de servicios públicos y su relación con la capacidad de pago de los hogares de los distintos estratos

La evolución de las tarifas de servicios públicos es, en cierta forma, la evolución de las empresas que prestan dichos servicios. Desde el punto de vista de rentabilidad financiera, lo que ha ocurrido en los últimos diez años ha sido positivo para mantener en buen estado a las empresas, lo cual les permite prestar un buen servicio y al tiempo invertir para su expansión futura³⁴.

Sin embargo, desde el punto de vista del usuario, la evolución de las tarifas no ha sido favorable ya que las empresas de servicios públicos domiciliarios han realizado ajustes a las tarifas que se ubican por encima de la inflación³⁵. Los cuadros 7 y 8 presentan la evolución de las tarifas de energía eléctrica en Bogotá, el 9 las de aseo y el 10 las de acueducto.

Cuadro 7: Tarifas de energía eléctrica en Bogotá, 1998-2001 (\$ por KWh) de Codensa

	1998	1999	2000	2001
Estrato 1	35.90	86.61	119.24	150.07
Estrato 2	48.13	115.73	145.13	177.99
Estrato 3	69.77	156.73	189.75	232.72
Estrato 4	112.50	214.50	245.14	264.72
Estrato 5	152.65	270.26	307.94	317.59
Estrato 6	158.46	275.57	311.39	317.74

Fuente: Unidad de Planeación Minero Energética y Comisión de Regulación de Energía y Gas. Precios constantes de 1998.

34 Montenegro, A. y Rivas, R., *op. cit.*

35 El incremento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios por encima del índice de inflación en el período 1994-2001 había sido señalado en Contraloría General de la República (2002), *Servicios Públicos Domiciliarios: Perspectivas desde la Contraloría con la participación ciudadana*. Bogotá, Litoperla, y se corrobora en el estudio del Banco Mundial sobre servicios públicos y el desarrollo de la infraestructura en Colombia, realizado en 2004.

Cuadro 8: Comparación de las tarifas de energía eléctrica de Codensa, 2001-2004. Consumo básico Kw/h

	2001	2004
Estrato 1	100	106
Estrato 2	120	127
Estrato 3	171	183
Estrato 4	201	216
Estrato 5	240	259
Estrato 6	240	259

Fuente: DAPD, http://www.dapd.gov.co/www/resources/2_LA_EQUIDAD.pdf
Tarifas en Col\$ constantes.

Cuadro 9: Tarifas del servicio de aseo en Bogotá. Variación porcentual anual y promedio del período 1997-2003

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio período
Estrato 1	7,2	38,9	14,4	46,7	9,0	11,6	34,7	23,2
Estrato 2	7,2	22,4	-3,5	19,3	4,0	5,0	34,7	12,7
Estrato 3	7,2	27,8	-14,1	7,2	1,7	-0,7	45,1	10,6
Estrato 4	7,2	51,5	-17,2	-0,01	-1,6	-13,8	38,3	9,2
Estrato 5	7,2	12,9	-18,9	-0,2	-1,4	-5,6	34,5	4,1
Estrato 6	7,7	1,9	-20,9	-3,1	-2,1	-12,3	32,3	0,5

Fuente: Uribe y Domínguez, CEDE, marzo 2005.

Cuadro 10: Tarifas del acueducto de Bogotá, 1996 y 2004. (Precios constantes de 2004)

Estratos	Cargo fijo			Consumo básico		
	Ene. 1996	Dic. 2004	Variación	Ene. 1996	Dic. 2004	Variación
1	213	8.903	4176%	93	686	739%
2	1.036	11.277	1088%	211	974	461%
3	4.068	18.775	462%	372	1635	440%
4	7.103	20.854	294%	640	1722	269%
5	14.206	54.412	383%	874	2074	237%
6	20.294	77.566	382%	1.068	2234	209%

Fuente: DAPD, 2005: Cuadro 4. IPC acumulado 96-04: 211.

Los datos indican que las tarifas se han incrementado por encima del Índice de Precios al Consumidor en el período considerado para los tres primeros estratos en algunos servicios y para todos en acueducto que es el servicio más costoso. Esto es consistente con una situación de desmonte de los subsidios a las tarifas para los tres primeros estratos, en especial para el tercero y se corrobora con la información sobre la evolución de la proporción creciente del ingreso de los hogares destinada al pago de servicios públicos domiciliarios en la ciudad. Adicionalmente, los subsidios que aplican las diversas empresas varían, pues van del 30% al estrato 1 en la Empresa de Teléfonos de Bogotá al 76% en la Empresa de Acueducto y Alcantarillado para el mismo estrato (véase cuadro 11). En las empresas que actualmente tienen subsidios por encima de lo estipulado en la Ley 142, la meta es mantener el subsidio previsto para el estrato 1 pero reducirlo al 20% (en vez del 40%) para el estrato 2.

Cuadro 11: Porcentaje del subsidio meta y actual de las Empresas de Servicios Públicos de Bogotá, 2004

Estratos meta	ETB actual	ETB meta	Gas actual	Gas meta	Codensa actual	Codensa meta	EAAB actual	EAAB
1	30	30	50	50	30	51	50	76
2	25	25	40	40	20	41	25	59
3	-	-	-	15	15	15	15	30
4	-	-	-	-	-	-	-	18
5	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
6	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
Industria	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20
Comercio	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20	-20

Fuente: Superintendencia de Servicios Públicos. DAPD, 2005: cuadro 6.

El porcentaje del ingreso familiar que los hogares bogotanos deben destinar al pago de servicios públicos domiciliarios se incrementó de manera sustancial para los tres primeros estratos, justamente aquellos que son sujetos de recibir subsidio. Este incremento fue de más del 100% para el estrato 1, del 100% para el 2 y del 90% para el estrato 3. En cambio, para el estrato 6 el peso del pago de servicios respecto a los demás gastos del hogar se alivió en 2004 respecto a 1997 (cuadro 12).

Cuadro 12: Porcentaje de los ingresos empleados por los hogares en pago de servicios públicos*, por estrato. Bogotá, 1997 y 2004

Estrato	1997	2004
1	4	11
2	5	10
3	5	9
4	5	5
5	5	5
6	7	5
Promedio ciudad	5	7

Fuente: DAPD, 2005: cuadro 1.

* Incluye acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, gas y teléfono.

3) Evolución de la cobertura de servicios públicos domiciliarios por estrato

Si en materia de tarifas la estratificación no ha logrado su objetivo de mantener el subsidio a los hogares con menor capacidad de pago de la ciudad, la política puede examinarse en términos de ampliación de cobertura. El cuadro 13 presenta los datos de cobertura en los principales servicios de utilidad pública en la ciudad.

El único servicio público cuya cobertura no estaba cerca al 100% en 1997 era el de Gas Natural. Por esta razón, la evolución de su cobertura en el período observado fue considerable, sobre todo en los estratos superiores. El otro servicio público que tuvo un comportamiento atípico fue el teléfono fijo, el cual descendió ligeramente en cobertura, aunque no de manera estadísticamente significativa para el conjunto de la ciudad, pero sí para el estrato 1. Es probable que el crecimiento que experimentó este estrato hiciera que el servicio respectivo no alcanzara a cubrir las necesidades de dicho crecimiento. Por otra parte, el servicio de telefonía celular irrumpió masivamente en la ciudad, el cual no está cobijado por la política de estratificación para sus tarifas.

En el sondeo realizado, la mitad de los encuestados tenía teléfono celular, siendo abrumadoramente usado en los tres estratos superiores (por encima del 93%), pero sólo el 11% en el estrato 1, 30% en el estrato 2 y 60% en el estrato 3. Sin embargo, este servicio era muy marginal cuando los encuestados

tenían 10 años (sólo el 3% lo tenían), ya que el sistema de telefonía celular en el país sólo empezó a lograr su masificación a partir del año 2000.

Puede decirse que la estratificación de por sí no incidió en el cambio de la cobertura de servicios públicos domiciliarios en la ciudad en el período observado. Lo sucedido con el servicio de telefonía celular, por fuera de los subsidios a tarifas, es en cierta forma, un escenario de lo que sucedería si no existieran subsidios: en los tres primeros estratos habría dificultades para contar con y pagar el servicio, pero desde el estrato 3 ya más de la mitad podría pagarlo y no habría problema en los tres estratos superiores.

Cuadro 13: Cobertura de servicios públicos domiciliarios, Bogotá, 1997-2003

	Total Bogotá	Estrato 1 %	Estrato 2 %	Estrato 3 %	Estrato 4 %	Estrato 5 %	Estrato 6 %
Energía eléctrica							
1997	100	100	100	100	100	100	100
2003	99,8	100	100	100	100	100	100
Gas natural							
1997	34,5	37,7	35,8	41,2	21,3	20,3	0,0
2003	70,0	68,7	74,2	73,6	55,7	52,0	51,5
Acueducto							
1997	100	100	100	100	100	100	100
2003	99,4	96,9	99,6	99,8	100	98,9	100
Alcantarillado							
1997	98,1	89,8	99,0	99,6	93,3	91,6	100
2003	98,9	96,9	98,4	99,8	99,2	96,2	100
Recolección de basuras							
1997	100	100	100	100	100	100	100
2003	99,8	99,9	99,6	100	100	100	100
Teléfono fijo							
1997	91,5	92,1	86,8	91,7	99,1	100	100
2003	88,2	74,5	83,8	90,0	97,9	97,0	99,7

Fuente: Encuestas de Calidad de Vida, DANE.

4) El sistema de representaciones y creencias alrededor de los distintos estratos

En las entrevistas³⁶ se usaron las categorías de Tiempo, el Lugar, los Motivos y las Percepciones. El Tiempo retoma el momento de la llegada a Bogotá de los padres o del entrevistado si éstos no migraron, y el recorrido de la persona desde cuando llega a esta ciudad. El Lugar hace referencia a los sectores o barrios en que ha vivido así como el lugar actual de residencia. De los Motivos y Percepciones se indagó por la vivienda tanto actual como las anteriores las ventajas en lo social, económico, físico y estratégico, así como lo que ha motivado los cambios, si los ha habido. Finalmente, se preguntó sobre los estratos y las imágenes asociadas a éstos.

En cuanto al lugar de residencia, la mayoría de entrevistados plantea que no se cambiaría a un lugar de estrato superior por el costo de los servicios, aunque sí les gustaría tener mejores condiciones. Regresar a un estrato inferior es percibido como difícil pues se asume que se perderían las mejoras en la calidad de vida que se han ganado con el tiempo. Estas mejoras incluyen el goce de espacios verdes, de sitios de recreación y, sobre todo, mayor seguridad. Los entrevistados asumen que en el sur las condiciones de seguridad son inferiores a las del sector norte de la ciudad, aun para los estratos inferiores. En otras palabras, para un mismo estrato, una residencia en el lado norte de la ciudad es más segura que una en el sur. En el imaginario colectivo está claro que el sur es inseguro. Los estratos bajos se desplazan hacia su lugar de trabajo en tiempos considerablemente más largos que las personas de estratos superiores, con tiempos de recorrido que pueden durar una hora o dos. La elección del lugar de residencia cercana al lugar de trabajo parece ser un privilegio de los residentes de estratos superiores.

La vida de los estratos inferiores transcurre, salvo para el trabajo, en su mayoría, al interior de su mismo estrato. Para ir a la compra de su mercado, al centro hospitalario y al centro escolar, los dos primeros estratos se mueven dentro de su mismo barrio y lo hacen mayoritariamente a pie. Otra cosa muy distinta es la movilidad por la ciudad de los estratos superiores, quienes se movilizan en automóvil particular. Su lugar de trabajo, en promedio, queda cerca de su lugar de residencia; en sus barrios encuentran bancos, supermercados y centros comerciales. Para los estratos 4, 5 y 6, la ciudad fuera de su zona de movilidad es percibida con desconfianza.

36 Las entrevistas se hicieron en sesiones de 90 minutos en promedio.

Cuando colindan estratos diferentes, como el 3 y 5, el de menor estrato se asume como una despensa de servicios para el estrato superior, lo cual genera buenas relaciones entre los dos.

Los grandes supermercados han llegado a todos los estratos y esto permite que se puedan comprar alimentos en los mismos lugares, recreando una situación de menor discriminación. Sin embargo, las modalidades de compra son distintas: a diario, para los de menores estratos; semanal, cada 15 días o cada mes, para los de mayores estratos; reflejando una capacidad de pago diferencial. Esto no sucede con los centros comerciales que sí están asociados a diferentes estratos, así los almacenes que los componen sean los mismos. En general, Unicentro es considerado como de todos los estratos, posiblemente porque fue el primero en construirse. Otros centros comerciales, como el Andino, son percibidos como de estratos superiores.

Para los jóvenes es más difícil asumir sin discriminación el manejo de las representaciones del estrato pues hay connotación de prestigio social asociada a la pertenencia a un estrato superior al tres. En el caso contrario, la pertenencia a un estrato distinto al propio se convierte en una barrera en sus relaciones personales y de trabajo. En cambio, en los establecimientos educativos se puede ser más tolerante en cuanto a la proveniencia de estrato de sus amistades y compañeros.

La educación se manifiesta como la posibilidad de movilidad social y la mayoría de los entrevistados han podido tener mayores niveles de educación que sus padres y sus hijos mejores que los suyos propios. Existe una representación del estrato asociada con la capacidad económica: si se tiene más dinero se es de un estrato alto y, viceversa. Esto se refleja en el colegio en que se estudia, la universidad que se escoge, el lugar de residencia y los sitios de esparcimiento que se pueden frecuentar.

La política de estratificación para servicios públicos se percibe en forma diferencial según la pertenencia a los estratos bajos o altos. Los residentes de estratos bajos la perciben como una forma de ayudar a los ricos. Aquellos de los estratos altos, como una carga para ayudar a los pobres. Se admite que la estratificación ha generado discriminación y que ha dividido a la ciudad. Los de estratos inferiores piensan que los de los estratos 4, 5 y 6 tienen mejores oportunidades en la vida, pueden pagar el lugar privilegiado donde viven y tienen el dinero para alcanzar lo que buscan.

Entre los residentes de estratos inferiores, el estrato 6 es percibido como algo inalcanzable que se sale de los confines conocidos. En algunos casos, residentes de estratos inferiores ubicaron a los barrios del estrato superior como estando ubicados fuera de la ciudad misma, en un lugar casi inalcanzable para la imaginación. Los residentes de estratos altos, por su parte, perciben a los de estratos bajos como personas iguales pero con dificultades económicas. Los estratos altos se manifiestan igualitarios, pues están convencidos de que todos pueden tener las mismas oportunidades, en tanto que los estratos bajos no creen que haya oportunidades iguales para todos y conciben a la política de estratificación como “exacerbando las diferencias y promoviendo la discriminación social”.

Conclusiones

El examen de los efectos de la política de estratificación sobre los procesos aquí estudiados nos indica que los resultados han sido mixtos en cuanto al logro de sus propósitos. Mientras que la ciudad experimentaba un incremento de la incidencia de pobreza y una mayor concentración del ingreso en los últimos siete años, la política no pudo detener esta evolución, pero el número de bogotanos cuyos servicios públicos fueron subsidiados se incrementó. Por el lado de las tarifas, el incremento proporcional de éstas para los estratos más bajos señala no solamente el desmonte de los subsidios sino una tendencia al incremento general de los mismos en forma regresiva. Tampoco tuvo efectos por el lado de la cobertura, pues no parece haber relación entre la pertenencia a un estrato y el crecimiento de la cobertura de los servicios públicos que, de todas maneras, tenían ya altas tasas de coberturas. Sin embargo, sin la existencia de los subsidios cabría preguntarse qué habría pasado con esos abonados de los estratos inferiores que no podían pagar la tarifa comercial. El crecimiento acelerado en la cobertura y el patrón del mismo de un servicio sin subsidios como el teléfono celular es indicativo de que los tres primeros estratos, pero sobre todo el primero, se verían en serios problemas para acceder a los servicios públicos domiciliarios a sus precios comerciales.

Los efectos más claros de la política de estratificación se han dado en el imaginario colectivo que ha establecido lugares y actividades de acuerdo con el estrato al que se pertenezca. Dos décadas después de la política de estratificación y diez años después de expedida la Ley de Servicios Públicos, en el imaginario colectivo de los estratos más pobres la política ha generado una percepción de segregación espacial en términos de barrios y zonas urbanas de “estratos superiores” que no se mezclan con habitantes de

“estratos inferiores”. La estratificación, además, ha permeado los imaginarios colectivos sobre las formas de relacionarse socialmente, generando un fraccionamiento del tejido social en su conjunto. Esto vino a sumarse a una segmentación social ya tradicional en la ciudad que es la división entre el norte y el sur.

En cuanto a la movilidad social, no parece haber un incentivo para el paso hacia estratos superiores, no solamente porque subir de estrato trae asociados costos en servicios públicos algunas veces prohibitivos, sino también porque el incremento de estrato trae asociados costos adicionales correlativos a un estrato más alto. La movilidad social ascendente, en términos de mudarse a un barrio de estrato superior, es mirada como deseable en términos de representaciones, pero no se lleva a cabo por razones prácticas y no se realiza a la hora de mudarse de residencia.

Una alternativa que permita mantener el esquema de subsidios para los más pobres sin segregar espacialmente es la de subsidiar a los hogares y no a sus viviendas, de acuerdo con características correlacionadas con su nivel de ingreso. Los servicios públicos, por su parte, se habilitarían a los hogares que solicitaran su conexión, en una cuenta que se abriría al usuario que lo solicite, cuya capacidad de pago se estudiaría en el momento de abrir la cuenta con la empresa respectiva.

Referencias

- BOURDIEU, PIERRE (1991), *La distinción: criterios y bases sociales del gusto*. Madrid, Taurus.
- BOURDIEU, PIERRE (2002). *Capital cultural, escuela y espacio social*. Madrid, Siglo Veintiuno.
- CARTAGENA PIZARRO, CATHERINE (2004), “Movilidad intergeneracional en Colombia” en *Archivos de Economía*. Documento 263-2004. Bogotá, DNP.
- Contraloría General de la República (2002), *Servicios Públicos Domiciliarios: Perspectivas desde la Contraloría con la participación ciudadana*. Bogotá, Litoperla.
- CONTRERAS, DANTE *et al.* (2004), *Dinámica de la pobreza y movilidad social: Chile 1996-2001*. Santiago de Chile, Departamento de Economía. U. de Chile, [en línea], disponible en http://www.economia.puc.cl/seminarios/SECHI/cursos/dinamica_pobreza_chile.pdf, recuperado 15/01/06.
- COLEMAN, JAMES (1990), *Foundations of social theory*. Cambridge, Belknap Press.
- CORTÉS, FERNANDO y ESCOBAR, AGUSTÍN (2005), “Movilidad social intergeneracional en el México urbano”, en *Cuadernos de la CEPAL*, No. 85. Santiago de Chile, CEPAL, pp. 149-167.

- Departamento Administrativo de Planeación Distrital, DAPD. (2004). Encuesta Calidad de Vida de los años 1997 y 2003, p. 113.
- DENZIN, NORMAN (1970), *The research act*. Chicago, Aldine Press.
- FIELDING, NIGEL y SCHREIER, MARGRIT (2001), "Introduction: on the comparability between qualitative and quantitative research methods", en *Forum: Qualitative Social Research*, vol. 2, No. 1 (On-line Journal), [en línea], disponible en <http://www.qualitative-research.net/fqs/fqs-e/inhalt1-01-e.htm>, recuperado 09/02/06.
- FILGUEIRA, CARLOS (2001), "La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina", en *Serie Políticas Sociales*, No. 51, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- GALTON, FRANCIS (1886), "Regression towards mediocrity in hereditary stature", en *Journal of the Anthropological Institute*, vol. 15, pp. 246-263.
- GAVIRIA, ALEJANDRO (2002), *Los que suben y los que bajan*. Bogotá, Fedesarrollo, Alfa Omega.
- MALINOWITZ, STANLEY (1998), "Misión de apoyo a la descentralización y la focalización de los servicios sociales", en *Servicios Públicos Domiciliarios, vivienda y distribución del ingreso*. Bogotá, Departamento Nacional de Planeación.
- MELÉNDEZ, MARCELA *et al.* (2004), "Subsidios al consumo de los servicios públicos en Colombia. ¿Hacia dónde movernos?" *Informe final de la Misión de Servicios Públicos del Banco Mundial*. Bogotá, Fedesarrollo.
- MONTENEGRO, ARMANDO y RIVAS, RAFAEL (2005), "Los Servicios Públicos en Colombia", en *Las piezas del rompecabezas. Desigualdad, pobreza y crecimiento*. Bogotá, Taurus, pp. 263-304.
- NINA, ESTEBAN y GRILLO, SANTIAGO (2000), "Educación, movilidad social y "trampa de pobreza", en *Coyuntura Social*, No. 22, Bogotá, Fedesarrollo, pp. 101-119.
- PUTNAM, ROBERT (2002), *Sólo en la bolera: colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona, Galaxia de Gutenberg.
- RAWLS, JOHN (2002), *La justicia como equidad*. Barcelona, Paidós.
- TENJO GALARZA, JAIME (2004), *Educación y movilidad social en Colombia*. Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.
- TORCHE, FLORENCIA (2004), *Unequal but Fluid: Social Mobility in Chile in a Comparative Perspective*, Working Paper ISERP, Columbia University Press.
- URIBE MALLARINO, CONSUELO (2005), "La movilidad social: ascensos y descensos en la reproducción social", en *Universitas Humanística*, No. 59. Bogotá, Facultad de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Javeriana, pp. 36-51.

