

Prólogo

Jorge Iván González

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

IVÁN GONZÁLEZ, J. Prólogo. In: SEPÚLVEDA RICO, C.E., LÓPEZ CAMACHO, D., and GALLEGO ACEVEDO, J.M., eds. *Los límites de la estratificación: en busca de alternativas* [online]. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario: Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., 2014, pp. ix-xiii. ISBN: 978-958-738-537-3. <https://doi.org/10.7476/9789587385373.0001>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International license](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença [Creative Commons Atribuição 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia [Creative Commons Reconocimiento 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Prólogo

Jorge Iván González*

Colombia creó la estratificación en 1983, y esta forma de clasificación de inmuebles se consolidó en los noventa. Después de 30 años, la estratificación ha dejado de ser un instrumento adecuado para clasificar a los hogares de acuerdo con su nivel socioeconómico. La estratificación se ha rezagado frente a la dinámica urbana. Es rígida, y los intentos que se han hecho para actualizarla se han quedado a mitad de camino. El costo político de subir el estrato a un inmueble es muy alto. Además de su inflexibilidad, la estratificación se ha convertido en una marca que genera discriminación y que estimula la segregación. Durante una generación se ha despreciado a quien es de estrato inferior, y de manera peyorativa se dice que la persona es de ‘estrato cero’. Y cuando se busca resaltar la riqueza de alguien se dice, con admiración o envidia, que es de ‘estrato diez’.

El plan de desarrollo *Bogotá Humana* se ha propuesto luchar contra la segregación socioeconómica en el espacio urbano. Y, desde esta perspectiva, la estratificación es un obstáculo que dificulta la mezcla de la población, y que dificulta la movilidad social.

La relación entre la estratificación, la segregación y la distribución del ingreso no es lineal ni unidireccional. Entre la estratificación, la segregación y la desigualdad, se presentan relaciones complejas. Se podría decir que la

* Asesor Secretaría Distrital de Planeación.

causalidad que existe entre estas dimensiones es: *circular, parcial y abierta*. Es *circular* porque las interacciones son endógenas. Los efectos se retroalimentan. Es *parcial* porque no existe una sola secuencia causal. Las interacciones entre la estratificación, la segregación y la desigualdad son multicausales. Es *abierta* porque existen variables exógenas que son relevantes, así que las dimensiones *covariantes* tienen que ser consideradas en el análisis.

No obstante las complejidades señaladas, es legítimo suponer que la segregación socioeconómica tiene su origen último en la desigualdad en el ingreso. Insistimos en que esta relación no es lineal ni unicausal. Es factible que haya segregación aunque la distribución del ingreso no sea muy desigual. Pero también es cierto que la desigualdad crea condiciones propicias para la segregación. En términos generales, la desigualdad favorece la segregación, sin que toda segregación tenga su explicación en la desigualdad.

Desde el punto de vista de la equidad, la estratificación se ha justificado porque es un mecanismo expedito para hacer el cruce entre subsidios y contribuciones. Pero esta forma de ‘subsidios cruzados’ no es la más adecuada. Existen alternativas mejores que tienen en cuenta el balance neto entre los ingresos, los impuestos y los subsidios.

Las diferencias que se observan en el espacio son una de las expresiones de la concentración del ingreso y de la riqueza. La lucha contra la segregación debería tocar, en primer lugar, la desigualdad de los ingresos. Y, para lograr este propósito, se requiere actuar sobre los impuestos y los subsidios, haciéndolos más progresivos. Un impuesto es progresivo si la tarifa aumenta a medida que se eleva el ingreso. Y un subsidio es progresivo si crece cuando disminuye el ingreso. Si los impuestos y los subsidios son progresivos, la brecha entre los ricos y los pobres se reduce.

La búsqueda de la equidad es una tarea que corresponde a los gobiernos nacional y local, y ambos deberían ir en la misma dirección. El gobierno distrital le ha presentado al Concejo una propuesta de reforma del predial que es progresiva porque la tarifa crece a medida que sube el avalúo catastral. Y, en materia de subsidios, la ciudad ha desarrollado instrumentos, como la reducción de tarifas de transporte, el mínimo vital de agua gratuito, la ampliación de la cobertura de servicios, que buscan darles más a quienes tienen menos. Este *maximin* rawlsiano se refleja en una mejor calidad de vida. Por el lado del gobierno nacional, se requieren políticas más agresivas que, efectivamente, disminuyan la concentración del ingreso y de la riqueza. Las decisiones han

sido tímidas. La última reforma fiscal no fue progresiva. Durante la segunda administración, el gobierno Santos se ha propuesto tres tareas: paz, equidad y educación. Si efectivamente se avanza en equidad y en una ampliación del acceso a la educación de calidad, el resultado se verá reflejado en una disminución de la segregación socioeconómica en el espacio.

La complejidad de la lucha contra la segregación va más allá de la eliminación de los estratos, pero, sin duda, al quitar esta barrera se da un paso positivo hacia una sociedad más integrada.

El estudio del equipo de la Universidad del Rosario pone en evidencia las limitaciones de la estratificación y abre la discusión sobre las ventajas que tendría sustituir la estratificación por el avalúo catastral, de tal forma que este fuera el instrumento privilegiado para focalizar los subsidios de los programas sociales.

En sus inicios, la estratificación buscaba clasificar las viviendas de acuerdo con sus condiciones y las del entorno. En los años ochenta, cuando se llevó a cabo este proceso, era claro que se recurría a la estratificación porque los avalúos catastrales presentaban atrasos notables. Inicialmente, la estratificación cumplió con su tarea, pero con el paso del tiempo ha dejado de ser un buen instrumento para clasificar. Las condiciones de la vivienda y del entorno han mejorado, y los estratos no reflejan estos cambios. La distribución entre estratos se ha distorsionado. La estratificación no se actualiza al ritmo de las continuas transformaciones de las viviendas y de su entorno. Los cambios en los estratos no van en consonancia con las modificaciones que se observan en las características de los inmuebles. La estratificación se ha ido rezagando frente a la dinámica urbana. Si las condiciones de la vivienda y del entorno mejoran, es lógico suponer que las viviendas suban de estrato. Pero esta situación no se ha presentado ya que, en general, los hogares no están de acuerdo con que se les suba el estrato, porque su tarifa de servicios públicos aumenta y, además, porque dejarían de ser beneficiarios de algunos programas sociales (nacionales y distritales). Estas reacciones de las familias, que son comprensibles, ponen en evidencias las limitaciones intrínsecas de la estratificación.

Las distorsiones son evidentes y la población ya no se distribuye en los estratos de manera uniforme. En Bogotá, los estratos 2 y 3 cubren el 60,75 % de las manzanas. El Conpes 3386 de 2005 estima que los estratos 2 y 3 agrupan el 68,3 % de los hogares. En los estratos 2 y 3, vive el 76,1 % de las personas, mientras que en los estratos 4, 5 y 6 apenas lo hace el 5,8 %. Dicho de otra

manera, los estratos ya perdieron su capacidad de discriminación. La estratificación se distorsionó, entre otras razones, porque a lo largo del tiempo se le han ido añadiendo nuevas funciones. Un instrumento rígido como el estrato no puede ser tan polifacético.

El estudio de la Universidad del Rosario también pone en evidencia los errores de inclusión y exclusión de la estratificación. En el estrato 1, viven numerosas personas que no son pobres. Y, de la misma manera, en el estrato 6, hay hogares que son pobres. Los errores son relevantes, y muestran que el estrato no es una buena *proxy* de la capacidad de pago. La situación es muy distinta con el avalúo, que se aproxima mucho más a la capacidad de pago de los hogares.

En la investigación, se muestran las ventajas que tendría el avalúo frente al estrato. Puesto que el avalúo se acerca a la capacidad de pago de los hogares, es un criterio de focalización de los programas sociales más adecuado que el estrato. Los avalúos se han actualizado, sobre todo en las ciudades grandes. Y, entonces, ya no tiene sentido seguir usando la estratificación. En Bogotá, el valor catastral es, en promedio, el 85 % del valor comercial de los inmuebles. En otras ciudades del país, también se han logrado avances significativos en la modernización del catastro.

La política de subsidios cruzados es compatible con el avalúo. Es equivocado afirmar que la eliminación de la estratificación supone acabar con los subsidios cruzados. La compensación entre subsidios y contribuciones se mantiene aun sin estrato. En el estudio, se realizan varios ejercicios para mostrar las formas como se podría mantener la transferencia de los hogares de mayor capacidad de pago hacia los más pobres. El valor catastral es una variable continua que facilita la definición de rangos y de fronteras. El estrato es muy inflexible, y hay pocas posibilidades para definir criterios de transferencia. Actualmente, el estrato 4 es el neutro y la tarifa es igual al costo medio. Los estratos 5 y 6 pagan una tarifa mayor que el costo medio, y los estratos 1, 2 y 3 pagan una tarifa menor al costo medio. El avalúo permite definir con más precisión cuál es la línea de corte, y ayuda a operacionalizar los criterios de progresividad. A partir de un *avalúo neutro*, se puede ir definiendo hacia arriba una contribución progresiva, y hacia abajo un subsidio progresivo. Cuando se recurre al avalúo, las categorías discretas asociadas al estrato se sustituyen por una secuencia continua que permite multiplicidad de cortes y rangos. Desde

el punto de vista de las empresas de servicios públicos, es factible construir escenarios que les garanticen el mismo monto global de ingresos.

La eliminación del estrato obliga a que la sociedad piense en otras medidas que permitan conocer mejor la situación socioeconómica de los hogares. Por ahora, el estrato se puede reemplazar por el valor catastral. Pero, en el futuro, es conveniente buscar medidas que permitan captar la capacidad de pago de las familias. Colombia podría avanzar hacia una declaración de renta universal. En otros países, las familias declaran renta no solamente para pagar impuestos, sino para que el Estado tenga información para distribuir los subsidios. La declaración de renta evita que paguen tarifas altas los hogares que tuvieron dificultades económicas durante el año, así vivan en un inmueble con un valor catastral elevado. Colombia tiene instrumentos más complejos que la declaración de renta, y con una cobertura significativa: el SISBEN y las encuestas que realiza Familias en Acción (2,8 millones de familias). En Bogotá, ya están 'sibbenizadas' cuatro millones de personas. Desde la perspectiva que estamos considerando, estos formularios muestran que sí es posible hacer un seguimiento sistemático a las condiciones de vida de los hogares.

En el plan de desarrollo *Bogotá Humana*, se propone mirar con atención la identidad $Yd = Y + S - T$ a nivel de cada hogar. Yd es el ingreso disponible, Y es el ingreso bruto (por ejemplo, el salario), S son los subsidios y T son los impuestos. Si este balance se actualiza de manera regular (por ejemplo, una vez al año), el gobierno tiene un mejor criterio para cobrar impuestos/tarifas y para asignar subsidios. El valor de Yd es una expresión de la capacidad de pago de los hogares.

La investigación ofrece los insumos técnicos y las estadísticas necesarias para alimentar un debate que tiene un carácter nacional. Bogotá y las grandes ciudades del país pueden dar los primeros pasos, pero es necesario que la reflexión sobre la pertinencia de la estratificación sea liderada por el gobierno nacional. El excelente avalúo catastral que tiene Bogotá permitiría empezar una experiencia piloto, que se puede ir extendiendo a todo el país a medida que en los municipios se vayan efectuando las actualizaciones catastrales. El gobierno nacional tiene tres tareas inmediatas: liderar la discusión, permitir que las ciudades grandes den los primeros pasos para eliminar la estratificación y comenzar la modernización del IGAC.

Bogotá, D.C., 27 de agosto de 2014