



REVISTA LEGEM
ISSN Online 2346-2787

El problema de la estratificación socioeconómica para los servicios públicos domiciliarios en Colombia¹

The problem of socioeconomic stratification for residential public services in Colombia

Sebastián Bernal Gómez
Universidad del Norte
sebastian25700@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0002-9098-9398>

Fernando Fonseca Sierra
Universidad del Norte
fernandofonseca2015@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-3977-5770>

DOI: <https://doi.org/10.15648/legem.1.2023.3733>



Como citar: Bernal Gómez, S., & Fonseca Sierra, F. (2023). El problema de la estratificación socioeconómica para los servicios públicos domiciliarios en Colombia. *Legem*, 9(1), 89-108. <https://doi.org/10.15648/legem.1.2023.3733>

¹ Este artículo es resultado del trabajo de investigación realizado para optar por el título de abogado en la Universidad del Norte.

RESUMEN

Con fundamento en el principio de la solidaridad¹ y para satisfacer las necesidades de las familias colombianas de escasos recursos, desde 1994 en Colombia se implementó un sistema de estratificación socioeconómica de las viviendas, el cual, por medio de un criterio espacial, determina la capacidad de pago de las personas con el fin de identificar quiénes pagarán más o menos en las facturas de sus servicios públicos domiciliarios, de esta forma pueden recaudar subsidios de los que tienen mayor capacidad de pago, para cubrir la falta de capacidad de pago de otras personas, y así a pesar de su situación, garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios a todas las familias en Colombia. Creemos que este mecanismo podría tener falencias, como la falta de capacidad de identificar situaciones como la pobreza oculta o vergonzante, entre otras, por lo cual a lo largo de la investigación lo analizaremos con el fin de desvelar la existencia de dichas falencias e identificar cuáles son para, por último, proponer el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN) como reemplazo a la estratificación socioeconómica de las viviendas.

PALABRAS CLAVE: Servicios públicos domiciliarios, estratificación socioeconómica, solidaridad, pobreza oculta o vergonzante, SISBÉN.

ABSTRACT

Based on the principle of solidarity and to meet the needs of low-income Colombian families, since 1994 in Colombia a system of socioeconomic stratification of housing was implemented, which by means of a spatial criterion, determines the ability to pay of people to determine who will pay more or less in their residential public utilities bills in order to collect subsidies from those who have greater ability to pay, to cover the lack of ability to pay of other people and thus despite their situation to ensure the provision of residential public utilities to all families in Colombia. We believe that this mechanism could have shortcomings, such as the lack of capacity to identify situations such as hidden or shameful poverty, among others, so throughout the research we will analyze it in order to reveal the existence of such shortcomings and identify what they are, to finally propose the System of Identification of Potential Beneficiaries of Social Programs (SISBEN) as a replacement for the socioeconomic stratification of housing.

KEYWORDS: Public utilities, socioeconomic stratification, solidarity, hidden or shameful poverty, SISBEN.

¹ Este es el principio en el cual se fundamenta la ley 142 de 1994 para el otorgamiento de subsidios y el cobro de contribuciones en materia de servicios públicos domiciliarios, tiene su fundamento constitucional en el numeral 9 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, el cual consagra los deberes y obligaciones de todos los colombianos y dice que uno de estos es "Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad."

I. Introducción

Este trabajo encuentra su justificación en la existencia de una situación de pobreza oculta o vergonzante en la que se encuentran muchas familias colombianas. Dicho fenómeno se presenta cuando una familia y/o personas residen en viviendas clasificadas en un estrato socioeconómico que no va acorde con su situación económica actual, por lo cual para la tarifa de cobro de sus consumos en los servicios públicos domiciliarios no se tiene en cuenta su verdadera capacidad de pago, afectando gravemente su equilibrio económico y poniéndoles en riesgo de carecer de la prestación de los servicios públicos esenciales, presentando una repercusión directa en sus derechos fundamentales en contravía del principio de solidaridad.

Por otro lado, vemos situaciones en las que personas y/o familias acceden a servicios públicos subsidiados aun cuando poseen capacidad de pago para asumir una tarifa contributiva, ya que, viven en lugares catalogados como subsidiados. Además, por el déficit causado por la inadecuada recaudación de fondos para cubrir el consumo de servicios públicos domiciliarios subsidiados, encontramos que no se tienen los recursos económicos suficientes para seguir sosteniendo este modelo de prestación de servicios. En este sentido, este proyecto resulta muy útil, ya que podemos promover nuevos mecanismos más eficientes de tasación de la capacidad de pago de las familias colombianas para los servicios públicos domiciliarios, con el fin de lograr una disminución en el desequilibrio económico de las familias colombianas en situación de pobreza oculta o vergonzante, y un cobro que vaya acorde a la realidad de estas familias. Por otro lado, una disminución en subsidios y un mayor cobro a aquellas familias que teniendo la capacidad económica pagan un menor valor en sus servicios públicos domiciliarios solo por residir en cierto sector de la ciudad. Además de una mayor recaudación de fondos para el pago de estos servicios y que vaya más acorde a la realidad de cada familia, para así no recargar a unas más que a otras injustificadamente. Finalmente, nos proponemos desvelar las falencias de la estratificación socioeconómica para los servicios públicos domiciliarios y proponer una solución que permita tener datos más reales y mejore la medición de la capacidad de pago de las familias colombianas, y la recaudación de fondos para el pago de los servicios públicos domiciliarios.

El presente artículo tiene como objetivo principal identificar qué consecuencias traería que, en Colombia, se reemplazara la estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios por el SISBEN.

De acuerdo con Echeverría (2018), desde 1968 existe la diferenciación del cobro en las tarifas de servicios públicos domiciliarios en Colombia para el otorgamiento de subsidios a los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

Desde entonces hasta el año 1981 la herramienta que se utilizaba para realizar dicha diferenciación era el avalúo catastral de los inmuebles, pero continuando con lo que plantea Echeverría (2018), esa herramienta utilizada para medir la capacidad de pago era completamente ineficiente debido a la desactualización de los catastros, por lo cual se podían encontrar casos de viviendas muy parecidas en sus características físicas, pero con avalúos catastrales muy diferentes.

Por las razones anteriormente expuestas, por medio de la ley 14 de 1983 se desvincularon los avalúos catastrales como herramienta para determinar el cobro tarifario y se implementó el sistema de estratificación socioeconómica, el cual comenzó utilizando la base de datos elaborada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) para los estudios de Población realizados entre 1981 y 1983 en las principales ciudades del país. Luego, de acuerdo con Echeverría (2018), cambió la anterior base de datos, por la adecuación de las estratificaciones con base en lineamientos que daba la Junta Nacional de Tarifas (JNT), la cual se encargó de las políticas tarifarias hasta el año 1994 en el Departamento Nacional de

Planeación. Asimismo, las empresas de servicios públicos fueron las encargadas de elaborar sus propias metodologías con variantes similares a las del DANE.

Posteriormente, según Echeverría (2018), el Estado en atención a la problemática social de la equidad en el cobro de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios para garantizar el acceso de toda la población, diseñó y formuló la política de estratificación socioeconómica para los servicios públicos domiciliarios.

De acuerdo con Echeverría (2018), a 2014, el país urbano en 90% se encuentra estratificado con dicha metodología nacional y el país rural en 60%. Esas estratificaciones urbanas datan de 1997. A pesar de haberse realizado dicho sistema con fundamento constitucional y con un fin constitucional, el mecanismo implementado para el cumplimiento de dicho propósito podría tener fuertes falencias, las cuales presentan las siguientes consecuencias:

1. Una situación de desequilibrio económico para todas aquellas familias que viven en una situación de pobreza oculta o vergonzante, los cuales a pesar de vivir en un estrato medio alto no poseen capacidad de pago para asumir los altos cobros en los servicios públicos domiciliarios, situación que deriva en un evidente riesgo sobre sus derechos fundamentales a una vivienda digna y a gozar de servicios públicos esenciales para el ser humano, mientras que, por otro lado, se le da un beneficio de acceso a subsidios a personas que solo por vivir en cierto sector pagan sus servicios públicos a una tasa más baja aun teniendo la capacidad económica para pagar un mayor valor.

2. Dicha dinámica crea en el gobierno una deuda con las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, la cual debe pagarse a costa de la recaudación de impuestos asumidos por los colombianos, los cuales afectan el comercio y la economía del país.

Así las cosas, podemos argumentar que el modelo de estratificación socioeconómica utilizado en Colombia en la actualidad por medio del cual se presume la capacidad de pago de las familias colombianas para saber en dónde focalizar los subsidios en materia de servicios públicos domiciliarios, presenta una serie de problemáticas como las siguientes:

1. El sistema de estratificación socioeconómica no se encuentra actualizado, teniendo en cuenta que las estratificaciones urbanas fueron realizadas entre una y dos décadas (Alzate, 2013; cuadros 8 y 9, p.31, como se cita en Echeverría, 2018), por lo que no reflejan las condiciones socioeconómicas reales actuales de la población en los territorios, puesto que a lo largo de los años, desde que se realizó la estratificación, unos han crecido en condiciones de precariedad y otros han crecido en zonas desarrolladas. Esta situación deriva del incumplimiento de los mandatos establecidos con la ley 732 de 2002, los cuales ordenaban re-estratificar el país en el término de 2 años.

2. El sistema de estratificación es insuficiente para cumplir su fin, puesto que, aunque se hiciera una re-estratificación completa, por medio de un criterio espacial, el cual solo identifica características físicas de donde viven las personas, no es suficiente para evidenciar la capacidad de pago real de estas.

3. La pobreza oculta es una situación que se escapa del radar de la estratificación socioeconómica, puesto que, son personas que, a pesar de vivir en una vivienda catalogada como estrato alto, no tienen la capacidad de pago suficiente debido a diferentes circunstancias para asumir un cobro de tarifa contributiva correspondiente a dicho estrato.

Esto evidencia la insuficiencia del sistema de la estratificación socioeconómica como herramienta para, por un lado, focalizar subsidios y, por el otro, realizar el cobro de las contribuciones, puesto que este sistema no es suficiente para medir la capacidad real de pago de los usuarios de los servicios públicos domiciliarios.

4. En último lugar, la falta de recaudo está generando un déficit para la financiación de los subsidios. Esto se debe a que según Cigüenza (2019), datos del Ministerio de Hacienda, 9 de cada 10 colombianos viven hoy en los estratos más bajos. En el 1 están alrededor de 33,80% de las personas; al 2 pertenece otro 36,30%; y en el 3 habita 22,50% de la población. Por su parte, el restante 4,60% pertenece al estrato 4; 1,90% al 5 y 0,80% al 6. Por lo que el desbalance entre las personas que subsidian los servicios públicos y los que se benefician es tan elevado que apenas 2,70% del total de la población estaría financiando los servicios que recibe otro 92,60% de los hogares. Esta desproporción entre los subsidios y las contribuciones, dice Cigüenza (2019), dejó en el año 2018 un déficit de unos \$2,5 billones.

Esto evidencia el grave problema que está causando la ineficiencia del sistema de la estratificación socioeconómica en el recaudo de contribuciones para los subsidios que se otorgan, lo que crea un déficit fiscal que debe ser cubierto con dinero del Estado y que debe ser recuperado a través de la creación de nuevos impuestos.

II. Metodología

Este trabajo se desarrolló bajo la metodología de tipo aplicada o socio jurídico exploratorio. Esto se puede identificar porque la investigación, además de hacer uso de las fuentes del derecho para darle respuesta a un problema jurídico, utilizó la realidad social para realizar el análisis de una manera más amplia.

A su vez le dio un enfoque al tema de la ineficacia de la estratificación socioeconómica de las viviendas como único mecanismo para determinar que personas pueden ser beneficiarias de subsidios en el pago de sus servicios públicos y de las personas que deben contribuir para cubrir dichos subsidios. Para ello se hizo uso de las fuentes normativas establecidas en el marco normativo y a su vez, estos fueron utilizados para analizar su efecto dentro de la sociedad.

Asimismo, esta investigación estuvo orientada a responder a la siguiente pregunta problema: ¿Qué consecuencias traería que, en Colombia, se reemplazara la estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios por el SISBEN? Además, se plantearon las siguientes sub-preguntas:

1. ¿Qué se entiende por servicios públicos domiciliarios?
2. ¿Cuál es el alcance de la metodología de estratificación socioeconómica de las viviendas?
3. ¿Qué se entiende por pobreza oculta o vergonzante?
4. ¿Qué se entiende por principio de solidaridad?
5. ¿Cuál es el alcance del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)?
6. ¿Cómo se vería beneficiado el país con la implementación del SISBEN para servicios públicos domiciliarios?

III. Resultados

Servicios públicos domiciliarios

En nuestro ordenamiento jurídico se contempla el concepto de “servicios públicos”, dentro del cual podemos encontrar la categoría de “servicios públicos domiciliarios”. Para efectos del presente capítulo procederemos a analizar lo que se entiende por “servicios públicos domiciliarios” y lo que estos abarcan. Sin embargo, primero debemos examinar lo que se entiende por servicios públicos en general. Así las cosas, en primera instancia hablaremos del desarrollo que nuestro ordenamiento jurídico le ha dado al concepto de “servicio público” para continuar con la categoría de “servicios públicos domiciliarios”.

En principio, según nuestra Honorable Corte Constitucional, por “servicio público” se entiende:

Toda actividad organizada que tienda a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua, de acuerdo con un régimen jurídico especial, bien que se realice por el Estado directa o indirectamente, o por personas privadas. Constituyen, por tanto, servicio público, entre otras, las siguientes actividades:

- a) Las que se prestan en cualquiera de las ramas del poder público;
- b) Las de empresas de transporte por tierra, agua y aire; y de acueducto, energía eléctrica y telecomunicaciones;
- c) Las de establecimientos sanitarios de toda clase, tales como hospitales y clínicas;
- d) Las de establecimientos de asistencia social de caridad y de beneficencia;
- e) Las de plantas de leche, plazas de mercado, mataderos y de todos los organismos de distribución de estos establecimientos, sean ellos oficiales o privados;
- f) Las de todos los servicios de la higiene y aseo de las poblaciones;
- g) Las de explotación, elaboración y distribución de sal;
- h) Las de explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo y sus derivados, cuando estén destinadas al abastecimiento normal de combustibles del país, a juicio del gobierno. (Corte Constitucional de Colombia, C-378 de 2010).

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, podemos observar que por servicios públicos se entiende que es una actividad regulada por el Estado, ya que, su función principal recae en la satisfacción de necesidades indispensables para el desarrollo humano y de la sociedad en sí misma. A través de estos se asegura el desarrollo de derechos humanos, libertades fundamentales, y derechos constitucionales; razón por la cual la existencia de estos servicios es de vital importancia para una sociedad organizada en forma de Estado Social de Derecho.

Asimismo, como se dijo anteriormente la regulación y vigilancia de estos servicios está en manos del Estado. Al respecto, Monereo y Calvo (2005) en su libro *Manual de Derecho Constitucional* nos señalan lo siguiente:

“La regla que impone a los gobernantes la obligación de organizar los servicios públicos, de fiscalizar su funcionamiento, de evitar toda interrupción. El fundamento del Derecho público no es el derecho subjetivo de mando, es la regla de organización y gestión de los servicios públicos. El derecho público es el Derecho objetivo de los servicios públicos”.
(p.27)

En este sentido, encontramos las regulaciones estatales frente a esta materia en la Ley 142 de 1994 en su artículo 2, donde se señala lo siguiente:

Art. 2: Intervención del Estado en los servicios públicos. El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

- 2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- 2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.
- 2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.
- 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.
- 2.5. Prestación eficiente.
- 2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.
- 2.7. Obtención de economías de escala comprobables.
- 2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.
- 2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad. (Ley 142, 1994, Art. 02)

Bajo lo anteriormente expuesto, podemos analizar que los servicios públicos domiciliarios son la subcategoría del concepto macro de servicios públicos, y que al igual que los servicios públicos, éstos existen para suplir una necesidad vital de la población que compone al Estado. Asimismo, cuentan con inspección, control y vigilancia por parte del Estado, y se caracterizan por poseer redes y puntos terminales que garantizan la prestación del servicio.

“Los Servicios Públicos Domiciliarios constituyen una categoría especial de los servicios públicos. Se prestan en forma universal, continua, eficiente, obligatoria y en igualdad de condiciones y calidad a todos los usuarios, por medio de redes físicas o humanas en su sitio de habitación o trabajo, con un régimen jurídico especial de derecho público, con la prestación directa de la Administración Pública, con su regulación y control. Son bienes insustituibles y necesidades esenciales de la población, una actividad económica ligada a la existencia, calidad y dignidad de la vida humana y en consecuencia derechos fundamentales” (Camargo, 2015).

En conclusión, a partir de las leyes y la doctrina revisada podemos decir que los servicios públicos son actividades destinadas a satisfacer necesidades humanas con el fin de permitir un buen uso y goce de los derechos fundamentales y constitucionales de cada ciudadano. Al ser actividades fuertemente ligadas a la satisfacción de derechos humanos, éstas están reguladas, vigiladas y controladas por el Estado a través de su administración pública; esto con el fin de garantizar un adecuado desarrollo y sostenibilidad de los servicios prestados, protegiendo así los derechos de sus ciudadanos y cubriendo las necesidades básicas que se presentan en nuestra vida como sociedad. Sin embargo, dentro de este género existe una especie y son los servicios públicos domiciliarios, los cuales poseen las mismas características anteriormente mencionadas, pero se distinguen en que para ser domiciliarios deben poseer redes artificiales o humanas y puntos de conexión que les permitan prestar a los ciudadanos los servicios que manejan.

Alcance de la metodología de estratificación socioeconómica de las viviendas en Colombia

Actualmente, en Colombia contamos con un sistema de estratificación socioeconómica, el cual consiste en clasificar por estratos los inmuebles residenciales que poseen la necesidad de recibir servicios públicos. Al respecto, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2022) sostiene que:

“La estratificación socioeconómica es una clasificación en estratos de los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Se realiza principalmente para cobrar de manera diferencial por estratos los servicios públicos domiciliarios permitiendo asignar subsidios y cobrar contribuciones en esta área. De esta manera, quienes tienen más capacidad económica pagan más por los servicios públicos y contribuyen para que los estratos bajos puedan pagar sus facturas”.

La forma en como la tarifa de estos servicios funciona es la siguiente: El valor a pagar por un servicio público domiciliario residencial (regulado por la Ley 142) es equivalente al producto del consumo (metros cúbicos de agua/mes, Kilovatios hora/mes, impulsos telefónicos/mes, etc.) por un valor unitario que, a su vez, es el producto de una tarifa (costo de referencia) por un porcentaje de subsidio o contribución: **Valor a pagar = CONSUMO * (TARIFA * P%)**.

Dependiendo del estrato en que quede clasificado un domicilio (vivienda) se le factura su consumo a un porcentaje determinado de la tarifa (DANE, s/f). Sin embargo, aunque las tarifas anteriormente mencionadas son establecidas por la Ley, las comisiones de regulación permiten para algunas empresas porcentajes de contribuciones más altos.

Sin embargo, este sistema posee varias falencias dentro de las cuales podemos identificar las siguientes:

1. La estratificación socioeconómica como una forma particular de segregación, en donde se clasifica las residencias de las personas de acuerdo con una escala de ingreso o riqueza.
2. El sistema de la estratificación socioeconómica es insuficiente para medir la capacidad de pago de las personas que residen en determinados bienes inmuebles, ya que, en muchos casos nos encontramos con las siguientes situaciones: personas que no tienen capacidad de pago para asumir la posición de contribuyentes, pero que están clasificados de esa forma por el bien inmueble en donde residen, y, por otro lado, personas que tienen capacidad de pago pero que están en la posición de subsidiados por el lugar donde viven.
3. Desbalance financiero entre subsidios y contribuciones ocasionado por la inadecuada clasificación de los inmuebles habitables, teniendo en cuenta que, las contribuciones las asumen un porcentaje bajo de la población clasificada en estratos 5 y 6, quienes aportan a los subsidios de un mayor número de personas correspondientes a los estratos 1, 2 y 3.

En conclusión, nuestra actual metodología de estratificación socioeconómica de los bienes inmuebles habitables para asignar recursos a los servicios públicos domiciliarios se encuentra obsoleta frente a una realidad social cambiante, en donde los estratos sociales no poseen la misma importancia y personas con capacidad de pago e ingresos altos prefieren residir en lugares de estratificación baja. De esta situación se desprenden muchos más problemas como tener a personas que no deberían recibir servicios subsidiados y sí los reciben (riqueza oculta), o personas que no poseen un alto nivel de ingresos y deben asumir los costos de ser contribuyentes (pobreza vergonzante), o individuos que necesitan ser subsidiados y no lo son, ya sea porque sus lugares de residencia tengan una inadecuada estratificación o porque ni siquiera tienen acceso a los servicios públicos básicos. Frente a estos fenómenos podemos ofrecer soluciones como:

1. Medir los ingresos de las personas de acuerdo con su capacidad de pago y nivel de vida, y con respecto a esto asignarles a sus lugares de residencia una estratificación socioeconómica.
2. Apoyarse en la clasificación que hace el SISBEN para cumplir la primera propuesta.
3. Hacer un adecuado estudio de la capacidad económica de cada familia y/o individuo.

De esta forma se contribuye a cerrar un poco la brecha existente entre contribuyentes y subsidiados, y a lograr que el déficit económico disminuya.

La pobreza oculta o vergonzante.

Como hemos visto en capítulos anteriores, la forma en cómo se distribuyen las cargas de los servicios públicos domiciliarios en nuestro país es deficiente y genera un déficit económico en nuestro sistema.

En Colombia existe una estratificación socioeconómica consistente en una clasificación de los domicilios o viviendas a partir de sus características físicas y el acceso a infraestructura de servicios públicos, vías, salud, educación y recreación, dividida en seis grupos o estratos (Departamento Nacional de Planeación, 2010), donde cada vivienda se clasifica dentro de uno de estos, lo que sirve de base para el cobro de tarifas de servicios públicos domiciliarios, e impuestos asociados al inmueble, siendo las tarifas más bajas las correspondientes a estratos 1 y 2 y las más altas, a estratos 5 y 6 (Tarazona Morales, Mendoza Torres y Duque Vargas, 2011).

Sin embargo, más allá de las complicaciones económicas en los servicios públicos, también nos encontramos con un fenómeno catalogado como pobreza oculta o vergonzante, el cual encuentra sus orígenes en el mismo sistema de clasificación de los bienes inmuebles habitables en estratos socioeconómicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, podemos decir que la pobreza oculta o vergonzante es aquella en donde las familias y/o personas han tenido una capacidad económica que les ha permitido vivir bajo ciertas condiciones favorables, pero que por determinadas circunstancias (desempleo, coyunturas económicas, políticas o sociales, entre otras) ya no cuentan con esa capacidad, y seguir como contribuyentes en el caso de los servicios públicos domiciliarios se convierte en una obligación difícil de seguir cumpliendo. Pasan de tener capacidad económica para asumir la posición de contribuyentes a necesitar ser parte del grupo subsidiado en los servicios públicos. No obstante, esta población sigue viviendo en bienes inmuebles catalogados como contribuyentes por la clasificación socioeconómica con la que fueron etiquetados.

“Una de las caras más dramáticas que dejó la pandemia es la que muestra la pobreza oculta en Colombia. Se le llama así a la situación que se presenta cuando una persona o grupo familiar que ha tenido ingresos, un buen nivel de vida y que inclusive ha acumulado un patrimonio inmobiliario como una casa o vehículos, pero por cuenta de un choque de ingresos enfrenta profundas dificultades económicas” (Semana, 2020).

Asimismo, en un artículo publicado por la revista Semana se retrata el caso de un odontólogo que a raíz de la pandemia vio disminuida su capacidad económica:

Roberto Torres, un odontólogo que por distintas razones ha tenido que enfrentar la crisis. Este bumangués recuerda que su familia logró un nivel de vida aceptable y migraron a la capital donde se instalaron en el barrio La Calleja, de clase media alta.

Torres primero estuvo vinculado como odontólogo a la EPS Colsubsidio y como docente en la Universidad del Bosque durante nueve años. Tuvo luego práctica privada y logró abrirse camino atendiendo a pacientes vinculados a Ecopetrol. Mientras tanto también

logró mantenerse vinculado como docente a las universidades Javeriana y Santo Tomás. ‘Los últimos diez años de mi vida laboral como odontólogo me dediqué a trabajar en la Unidad de Estética Dental de Marlon Becerra. Era la mano derecha de él en el diagnóstico y enganche de pacientes. Trabajé con él hasta el año 2010’, explica.

En ese momento decide cambiar su vida, para compartir más tiempo con su familia y para hacerse a una carrera como empresario.

Adquiere varias franquicias de autolavado y logra tener éxito, tanto que el propio franquiciante le recompra los puntos que tenía en Bogotá y lo contrata para la tarea de ampliar la presencia de la franquicia a lo largo del país.

En 2015 renuncia y empieza la búsqueda de un nuevo trabajo. Y entonces la crisis empieza a dar sus primeras señales: acaba sus ahorros; empieza a hacer lo que él llama “gimnasia financiera” con las tarjetas de crédito y los cupos rotativos y a los nueve meses ya no tenía, literalmente, ni para hacer mercado.

Ahí las circunstancias se agravan: se divorcia y sigue su búsqueda incansable de trabajo, pero en todos los trabajos lo consideran sobrecalificado. Su éxito pasado era ahora su peor maldición. Intentó con la finca raíz, sin éxito, condujo Uber y por cuenta de los episodios de amenazas y ataques contra este servicio, dejó de salir a la calle con su carro.

El hecho de que un choque de estos signifique llevar a la pobreza a una persona muestra la enorme vulnerabilidad que tienen una parte de la población que ni siquiera habiendo tenido éxito empresarial puede cantar victoria” (Semana, 2020).

Situaciones como la anteriormente relatada retratan la fragilidad del sistema de estratificación socioeconómica, donde tenemos a personas con capacidad para ser contribuyentes en el sistema de servicios públicos y que cuentan con una vivienda clasificada como subsidiada dentro de la estratificación, y, por otro lado, personas con poca capacidad de pago viviendo en inmuebles clasificados como contribuyentes cuando su realidad es distinta a lo supuesto por la estratificación de su vivienda.

Una tercera clasificación de las personas que están demandando ayudas, son las que se ubican en la denominada pobreza oculta, fenómeno que se da cuando alguien vive en estratos medios o altos, pero sus ingresos son insuficientes para sostenerse. Guillermo Sinisterra, experto en economía urbana y profesor de ciencias económicas en la Universidad Javeriana, dividió en dos este conjunto:

“Se trata, por un lado, de personas que les había ido bien en la vida, pero ahora no tienen ingresos. Hay otro grupo, que son personas que heredaron casas en estratos altos, pero no tienen ingreso. Es algo que se ve mucho en zonas como Teusaquillo y Chapinero, donde hay casas grandísimas, pero sus ocupantes se alimentan en comedores comunitarios” (Altamar, 2020).

Todo lo anteriormente expuesto nos deja bajo el mismo panorama, nuestro actual sistema de clasificación de bienes inmuebles habituales es insuficiente y deja en estado de vulnerabilidad a muchos colombianos.

La teoría que más acerca a los expertos sobre el porqué miles de hogares quedaron por fuera del foco de atención del Distrito, es que la metodología para recoger los datos no es tan certera para definir quiénes necesitan auxilio (Altamar, 2020).

La pobreza oculta o vergonzante es un fenómeno que afecta a miles de colombianos y al que no se le ha dado la suficiente visibilidad, a tal punto que hoy en día nuestro país sigue implementado la misma forma

de estratificación socioeconómica que ya no está acorde a la realidad de nuestra sociedad, donde los estratos sociales ya no tienen la misma importancia, y donde las personas prefieren vivir en inmuebles subsidiados que en los clasificados como contribuyentes.

En conclusión, el fenómeno de la pobreza oculta o vergonzante es una situación que afecta a muchos colombianos y que no posee la visibilidad adecuada, para que desde las autoridades competentes se tomen las medidas necesarias con el fin de reestructurar el sistema de estratificación socioeconómica de los bienes inmuebles. Este tipo de suceso hace que la brecha de desigualdad en nuestro país aumente de forma exponencial, y que haya más personas en estados de vulnerabilidad que no pueden acceder a las ayudas estatales.

principio de solidaridad en el ordenamiento jurídico colombiano

Nuestro ordenamiento jurídico encuentra sus pilares en distintos principios consagrados en nuestra Constitución Política, dentro de estos encontramos el principio de solidaridad, el cual se encuentra desarrollado en el Artículo 95 numeral 2 de la Constitución Política de Colombia.

“Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas” (Const.1991, Art.95).

Asimismo, en el caso de los servicios públicos, la Corte Constitucional nos dice que:

No obstante, y con el fin de hacer efectivo el principio de solidaridad, se prevé la posibilidad de que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas concedan subsidios en sus respectivos presupuestos, con el propósito de que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios. (Corte Constitucional de Colombia, C-041 de 2003)

Con el fin de darle cumplimiento al principio de solidaridad, en materia de servicios públicos se creó una figura conocida como “subsidios cruzados de servicios públicos domiciliarios”, la cual se encuentra en el art. 87.3 de la Ley 142 de 1994:

“Por solidaridad y redistribución se entiende que al poner en práctica el régimen tarifario se adoptarán medidas para asignar recursos a «fondos de solidaridad y redistribución», para que los usuarios de los estratos altos y los usuarios comerciales e industriales ayuden a los usuarios de estratos bajos a pagar las tarifas de los servicios que cubran sus necesidades básicas” (Artículo 87.3 Ley 142 de 1994).

Estos subsidios existen a partir de la necesidad de garantizar el acceso a servicios públicos domiciliarios de todos los residentes del país. Tal como lo sostiene el DANE:

“Bastaría con reconocer que ningún ciudadano puede sobrevivir sin una dotación mínima de agua potable, consumir energía o disponer de sus desechos, para entender porque los servicios públicos domiciliarios básicos son esenciales para la vida misma, razón por la que son inherentes a la finalidad social del Estado, como lo consagra el artículo 365 de nuestra Constitución”. (DANE, s/f)

Sin embargo, el uso de la estrategia de “subsidios cruzados de servicios públicos domiciliarios” nos deja frente a un fenómeno de desigualdad, debido a que muchas personas que no necesitan ser subsidiadas reciben estos beneficios por la estratificación socioeconómica de su vivienda, y personas que necesitan estos beneficios no los reciben o son quienes aportan a estos sin tener la solvencia económica para asumílos.

Por otra parte, existen algunas consideraciones sobre la capacidad de pago de los consumidores en los servicios públicos domiciliarios para los estratos bajos, puesto que en el sentido de la igualdad, los subsidios o contribuciones deberían ser tales que el valor a pagar guarde relación directa con la capacidad de pago del usuario, teniendo en cuenta que se pueden presentar fenómenos de exclusión e inclusión de usuarios, es decir, existen usuarios de estratos 1 y 2 con suficiente solvencia económica como para recibir el subsidio, a su vez la contraparte en los estratos altos que no tienen la capacidad de pagar dichos subsidios, lo que hace que en términos de igualdad, nunca se pueda determinar con un 100% de equidad (Soto & Galeano, 2016).

En este sentido, el principio de solidaridad responde a la necesidad de garantizar el acceso a servicios públicos de todos los colombianos residentes en el país, y con el fin de lograr que las personas con escasos recursos económicos puedan acceder a estos se recurre a la figura de subsidios cruzados. De esta forma, bajo el principio de solidaridad, todos los colombianos residentes en viviendas clasificadas como aportantes a los subsidios cruzados contribuyen al acceso de servicios públicos domiciliarios de quienes residen en viviendas clasificadas como bienes inmuebles subsidiados.

Esta fórmula responde al principio de solidaridad, pero deja de lado la importancia de reconocer qué personas poseen una capacidad de pago real y cuáles necesitan ser subsidiadas.

Esto teniendo en cuenta que, a raíz de los subsidios cruzados, se presentan fenómenos como la riqueza oculta y/o la pobreza vergonzante.

En Colombia, la redistribución del ingreso mediante el subsidio a los servicios públicos se definió como una medida de equilibrar las clases sociales, que como muchas, en la teoría contribuyen en la disminución de los índices de pobreza del país, sin embargo, en la aplicación de este tipo de normas en donde se detectan las fallas del sistema, como el caso de Bogotá, la distribución por lo general está por debajo de las medidas, y esto se entiende debido a que las poblaciones no son fijas y prácticamente las mediciones para dicha reparticiones tendrían que hacerse por lo menos de manera trimestral o mensual en el mejor de los casos (en la actualidad esto se mide una vez al año).

Desde este punto de vista, se puede evidenciar la falencia del sistema de subsidios cruzados, bien sea por la falta de información para poder llevar a cabo un estudio preciso o porque, efectivamente, en la realidad se encuentra una problemática de mala distribución de los subsidios. Si analizamos la estratificación socioeconómica de Bogotá es evidente que quienes aportan con contribuciones, que en este caso son los estratos 5 y 6, representan un 5% de los hogares, mientras quienes son receptores de los subsidios, que son los estratos 1, 2, y 3 representan un 80% de los hogares de Bogotá. De aquí parte una problemática sobre la redistribución del ingreso (Soto & Galeano, 2016).

En este sentido, con el fin de asegurar una mayor igualdad sin dejar de lado el principio de solidaridad, lo recomendable sería hacer una revisión al sistema de clasificación de viviendas y asignaciones de recursos a las personas.

Así las cosas, de mantenerse el sistema de subsidios cruzados a los servicios públicos, se recomienda una revisión tanto del instrumento de focalización como del sistema tarifario. Por un lado, a pesar de que algunos estudios recientes han demostrado que la estratificación socioeconómica está altamente relacionada con la capacidad de pago de los hogares (DNP, 2008), el presente estudio deja en evidencia que su uso como herramienta de focalización deja mucho que desear. Los ejercicios aquí realizados han demostrado que los subsidios son recibidos tanto por hogares pobres como por hogares no pobres, independientemente de la medida de pobreza utilizada. Esto porque entre el 44% y el 65% del total de hogares residentes en

estratos 2 y 3, los cuales son beneficiarios del sistema de subsidios cruzados, son considerados no pobres por tales medidas. Inclusive, dentro de la población residente en estrato 1, se encuentra un porcentaje considerable de hogares no pobres (entre el 23 y el 55%, dependiendo de la medida de pobreza). Luego, se recomienda una revisión del sistema de estratificación en la que se lleve a cabo una actualización de la situación socioeconómica de los hogares y una consecuente reasignación de hogares en los estratos. Esto es especialmente importante en la zona rural en la que el 99% de la población pertenece a los estratos 1, 2 y 3 (Parra, 2011).

En conclusión, la forma en como se le da cumplimiento al principio de solidaridad en nuestro ordenamiento jurídico hace que se presenten fenómenos de desigualdad en la población colombiana. La estratificación socioeconómica de las viviendas ya no es un mecanismo suficiente ni adecuado como único mecanismo para identificar qué personas y qué familias entran como subsidiadas o contributivas.

Alcance del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN)

Según el Departamento Nacional de Planeación:

“El Sisbén es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales, que permite clasificar a la población de acuerdo con sus condiciones de vida e ingresos. Esta clasificación se utiliza para focalizar la inversión social y garantizar que sea asignada a quienes más lo necesitan. El Sisbén permite el registro en su base de datos de cualquier persona con documento vigente y residente en hogares particulares. La encuesta no se aplica en lugares especiales de alojamiento (LEA). Una vez hecho el registro en la base de datos, esta genera el grupo de la persona, el cual obedece a las condiciones de vida e ingresos del hogar. El grupo sirve para que las entidades definan, entre otros criterios, quiénes pueden acceder a programas sociales” (DNP).

En este sentido, podemos decir que por medio del SISBÉN se identifican personas que pueden ser potenciales beneficiarios de programas sociales. A través de este se estudian características económicas y condiciones de vida de los habitantes del país, de esta forma se pueden identificar grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad que puedan hacer parte de los distintos programas sociales propios de nuestro Estado Social de Derecho.

Ahora bien, según el Departamento Nacional de Planeación (DNP), este sistema funciona de la siguiente manera:

“La base de datos del Sisbén certificada por el DNP constituye un referente a partir del cual los diferentes programas de las entidades del Estado establecen las condiciones para seleccionar los beneficiarios y asignar los beneficios de conformidad con la reglamentación y parámetros que estas entidades dispongan” (DNP).

Asimismo, este programa sirve para las siguientes situaciones:

- A. Facilitar la clasificación de los posibles beneficiarios de programas sociales de manera rápida, objetiva, uniforme y equitativa.
- B. Permitir la elaboración de diagnósticos socioeconómicos precisos de la población para apoyar la planeación nacional y territorial, y el diseño e implementación de programas sociales.
- C. Contribuir al fortalecimiento institucional, mediante la disposición de un sistema moderno de información social que permita mejorar la identificación de la población. (DNP)

De esta forma, los habitantes del país deben registrarse en este censo con el fin de poder acceder a los programas sociales que utilizan el SISBÉN como requisito para otorgar beneficios.

Los programas sociales (vivienda, salud, educación, entre otros) determinan si las personas cumplen o no con los requisitos establecidos para ser beneficiario, entre ellos, el grupo en el cual quedó clasificado una vez se les aplica la encuesta SISBÉN (DNP).

Este sistema surge en el año 1995 con el fin de apoyar al gobierno con la realización de un seguimiento y una medición de los índices de pobreza y vulnerabilidad con el fin de identificar a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Actualizar este sistema de identificación de potenciales beneficiarios permite identificar a las personas que necesitan de los programas sociales, y a quienes reciben apoyos y/o subsidios, pero no se encuentran en situaciones de vulnerabilidad.

El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales –SISBÉN– constituye el principal instrumento a disposición de las autoridades de las entidades territoriales para focalizar el gasto social descentralizado. Este instrumento sirve para seleccionar a los beneficiarios de los programas sociales dirigidos a los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana, financiados, básicamente, con los recursos provenientes de las transferencias intergubernamentales (C.P., artículos 356 y 357; Ley 60 de 1993, artículo 30).

En este sentido, el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales tiene un amplio alcance en la población colombiana, teniendo en cuenta que nuestro gobierno invierte un gran número de personal y una considerable inversión en la identificación de los habitantes del país. A partir de esta herramienta se puede alcanzar un censo alto e identificar las formas de vida y recursos económicos de la mayoría de los colombianos.

A través de este sistema de identificación, se podría hacer una mejora en cómo se distribuyen los subsidios y aportes en los servicios públicos domiciliarios, ya que este es un sistema que ha demostrado ser eficiente al momento de identificar las realidades en las que viven las personas independientemente de los bienes inmuebles en los que residen.

El SISBÉN es un programa de focalización del gasto social descentralizado, diseñado por el Departamento Nacional de Planeación e implementado y operado por los distritos y los municipios. Consiste, básicamente, en la recolección, a través del mecanismo de la encuesta, de la información que se requiere para completar la denominada ficha de clasificación socioeconómica. Dicha ficha, tras ser procesada y sistematizada por medio de una aplicación especial creada para estos efectos, arroja un puntaje que permite ubicar a la familia o individuo encuestado en alguno de los seis niveles de pobreza preestablecidos.

Las normas que crean la mayoría de los programas sociales que funcionan con base en la asignación de subsidios a la demanda (programas de la Red de Solidaridad Social, régimen subsidiado de seguridad social en salud, programas para ancianos indigentes, etc.) han establecido que los beneficiarios de los mismos están constituidos por las personas o familias localizadas en los niveles 1 y 2 y, excepcionalmente, en el nivel 3 del SISBÉN, los que, se supone, están compuestos por la población más pobre y vulnerable de Colombia. De lo anterior, se desprende la importancia constitucional del SISBÉN como instrumento que contribuye, de manera fundamental, a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Constitución Política.

“El señalado mecanismo de focalización del gasto social constituye el primer paso del

proceso de asignación de unos recursos públicos que tienden a subvenir las necesidades materiales más acuciantes de los sectores más pobres y vulnerables de la población colombiana y, por tanto, se erige en una herramienta esencial a disposición de las autoridades públicas obligadas a hacer efectivo el mandato de especial protección a los grupos discriminados o marginados (C.P., artículo 13)” (Muñoz & Santamaría, 2017).

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado, podemos observar que el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN) tiene un alcance amplio de estudio de las condiciones socioeconómicas de las personas habitantes del territorio nacional.

A partir de lo analizado se puede concluir que el SISBÉN es un mecanismo con mucha más eficiencia que la clasificación de bienes inmuebles por estratos económicos para determinar a qué personas les corresponden los subsidios en los servicios públicos domiciliarios y a quiénes les corresponde ser aportantes a esos subsidios en materia de servicios públicos.

Como se dijo, el SISBÉN es un sistema de calificación individual que determina quiénes pueden ser “merecedores” de los beneficios sociales del Estado colombiano. Desde que se creó, la lista de beneficios administrados nacionalmente no ha parado de crecer y los entes territoriales dependen cada vez más del SISBÉN para sus propios programas. En la actualidad, a nivel nacional, se usa para 18 programas sociales de diferentes características (Ver Diagrama 1). La mayoría de los beneficios requieren de procesos de selección y establecimiento de requisitos propios del programa como los puntos de corte, características específicas de la población y disponibilidad presupuestal. En ese sentido, muchas personas acceden a más de un programa (CONPES, 2016) y la estabilidad de diferentes aspectos de su vida como salud, educación, vejez, vivienda e ingresos dependen del puntaje del SISBÉN (López, 2020).

Beneficios de la implementación del SISBÉN en los servicios públicos domiciliarios

Como se ha expuesto en capítulos anteriores, el sistema de estratificación de viviendas para determinar qué bienes inmuebles habitables deben tener servicios públicos domiciliarios subsidiados y cuáles deben contribuir con un pago extra para estos subsidios es bastante deficiente y no tiene en cuenta la capacidad real de pago de las personas que habitan en dichos bienes inmuebles, desatando así problemas como la pobreza vergonzante o la riqueza oculta.

A partir de este trabajo de investigación, consideramos que una forma más eficiente para distribuir los dineros de los subsidios antes mencionados es por medio del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN). Si el gobierno se apoya en este sistema se puede garantizar en mayor medida que las personas con capacidad de pago asuman su rol de contribuyentes y las personas que necesitan ser subsidiadas lo sean independientemente de la estratificación socioeconómica de sus viviendas.

Recordemos que el SISBÉN

“es un sistema de calificación individual que determina quiénes pueden ser ‘merecedores’ de los beneficios sociales del Estado colombiano. Desde que se creó, la lista de beneficios administrados nacionalmente no ha parado de crecer y los entes territoriales dependen cada vez más del SISBÉN para sus propios programas” (López, 2020).

Basándonos en este sistema, podríamos dejar de lado la clasificación de bienes inmuebles por estratificación socioeconómica y centrarnos en calificaciones individualizadas como el que nos permitan concretar los derechos sociales constitucionalmente reconocidos.

Ahora bien, la forma en cómo se asignan estos recursos ha sido un debate en todo el mundo, especialmente en América Latina.

La discusión sobre la mejor manera de asignar los recursos a la población de un país teniendo en cuenta la escasez de estos y el ideal de que el acceso a bienes y servicios debe ser para la totalidad de la población, se remonta aproximadamente a los años 80. Esta discusión ha sido muy diferente en los países de Latinoamérica y en el resto del mundo. Tan diferente ha sido que esta es una discusión íntimamente relacionada con el crecimiento de un país, el reconocimiento de derechos económicos, sociales, culturales y el desarrollo humano de sus habitantes.

Los ideales, en cuanto a distribución de recursos, en la mayoría de los países han apuntado a una universalidad como parámetro y guía en la elaboración e implementación de políticas públicas. Esto permitiría el acceso de toda la población a los bienes y recursos necesarios para satisfacer sus necesidades; pero la realidad ha mostrado que el papel que han asumido los Estados, los mercados, las familias y las comunidades en la producción y distribución de bienestar, riesgo, protección e inversión social, ha llevado a que se tengan que analizar (y en algunos casos adoptar) otro tipo de políticas para poder suplir las necesidades básicas de la población (Filgueira, 2014).

El debate en aquellos países que tienen bienes limitados se ha centrado en definir si la mejor forma de distribuir los pocos recursos con los que cuentan debería hacerse a través de políticas universalistas o si deben seguirse parámetros de focalización. Es decir, concentrar el gasto público para así garantizar que el gasto social sea asignado a los grupos de población más pobres y vulnerables. Para entender esta discusión, es necesario remontarnos a sus orígenes y analizar la situación económica, social y política por la que han atravesado los países de Latinoamérica a lo largo de la historia. Esto nos permitirá comprender de mejor manera los factores que llevaron a que se adoptaran las políticas sociales de focalización que conocemos hoy en día (Molinares, 2019).

Toda la discusión de la adecuada distribución de dichos subsidios se centra en la necesidad de responder al cumplimiento de los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales. Sobre todo, en temas de servicios públicos domiciliarios donde estos son de vital importancia para el desarrollo de la vida en sociedad, esto quiere decir que garantizar el acceso a estos servicios no solo afectan los derechos de segunda y tercera generación, sino que también garantizan el desarrollo de derechos fundamentales como el derecho a la vida en condiciones dignas.

De las herramientas de focalización utilizadas en Colombia, es el instrumento que permite realizar una mejor selección de personas pobres y vulnerables si se compara con otras herramientas. Un ejemplo de esto es, la estratificación socioeconómica, toda vez que, en el caso de salud, mientras con la información que se recoge gracias a la encuesta SISBÉN, una persona podría estar en los niveles 3, 4, 5 o 6 del SISBÉN, pero ubicados en estratos 1 y 2, lo que llevaría a que estas recibieran los subsidios. En efecto, la cantidad de individuos que erróneamente serían incluidos y excluidos como beneficiarios sería muchísimo mayor (Bottia, Cardona-Sosa, & Medina, 2012).

A partir de lo anteriormente expuesto, podemos ver que la deficiencia del sistema de redistribución del capital para subsidios acarrea serias dificultades para todas las personas que integran el sistema. Esto debido a que, tanto los contribuyentes como las personas que necesitan ser subsidiadas y no lo son, ven sus derechos constitucionales afectados por estas deficiencias. Esto debido a que, como lo hemos visto en capítulos anteriores existen personas que gozan de subsidios en sus servicios públicos domiciliarios sin necesidad de ser beneficiarias, y hay otro grupo de personas que necesitan estos subsidios, pero no los

reciben, o en su defecto se encuentran viviendo en inmuebles clasificados como aportantes a los subsidios y en vez de ser beneficiarios de estos, porque sus situaciones económicas así lo ameritan, son contribuyentes a dichos subsidios.

Asimismo, la figura de servicios cruzados, estudiada en capítulos anteriores, cumpliría mucho mejor con su objetivo si el sistema contara con un adecuado método de clasificación y distribución de subsidios de servicios públicos domiciliarios.

No son sólo los individuos que no acceden a un programa social los que se ven afectados con esta situación, sino todas aquellas personas que dependen de este y de la posibilidad de mejorar su condición como consecuencia de la consecución de un subsidio por parte del Estado. Además de estos, consideramos que aquellas personas que aportan para el sostenimiento y desarrollo de programas sociales también se ven afectados porque sus aportes no son utilizados para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas más vulnerables, sino que, en muchos casos, benefician a personas que están en iguales o mejores condiciones que ellos. Además de las personas que cumplen a cabalidad con los requisitos y llenan honestamente los perfiles de beneficiarios de programas sociales y aquellas personas que, como bien se explicó anteriormente, manipulan las variables de estas herramientas, bien sea por retirar elementos de la vivienda, o por ofrecer respuestas que saben que no son acordes a la realidad pero que se ajustan más al perfil de los posibles beneficiarios de estos programas, no son las únicas personas que se benefician de las herramientas de focalización (Molinares, 2019).

La lista de personas y entidades que se benefician con los errores de inclusión de estas herramientas va mucho más allá de los “beneficiarios directos”. Alrededor de estas herramientas se desarrolla todo un mercado de beneficiarios indirectos que están relacionados con la vinculación, desvinculación y permanencia de una persona dentro de un programa social.

Algunos funcionarios públicos encargados de actualizar la información, realizar nuevos sondeos, excluir e incluir personas, se ven claramente beneficiados de la poca vigilancia y control que se realizan sobre estos. Las personas encargadas de realizar la distribución de los recursos con los que cuenta cada programa social tienen “plena autonomía” (gracias a la ausencia de control y vigilancia) para realizar dicha labor. Al evidenciar que sus beneficiarios no cumplen a cabalidad con los requisitos pueden disminuir la cantidad de recursos a entregar porque –en teoría– no deberían recibirlos. Esto permite que ellos puedan quedarse con esa diferencia o entregársela a quien consideren (Molinares, 2019).

IV. Conclusiones

En conclusión, a partir de la presente investigación consideramos que la figura de servicios públicos subsidiados encuentra sus bases en un Estado de derecho cimentado en derechos humanos y fortalecido con principios como el de la solidaridad, por ende, en principio esta figura contiene objetivos claros de subsidiar a quien debe ser subsidiado y encontrar apoyo en personas que puede contribuir económicamente a la mejora de la calidad de vida de otros ciudadanos. Sin embargo, el sistema de clasificación socioeconómica de los bienes inmuebles habitables es deficiente a la hora de determinar qué bienes deben ser subsidiados y cuáles deben ser contribuyentes.

Asimismo, consideramos que esta distribución no se debe hacer solamente teniendo en cuenta los bienes inmuebles habitables, sino que debe ver la capacidad real de pago de las personas que los habitan. De lo contrario, seguiremos encontrando fenómenos como la pobreza vergonzante o riqueza oculta, explicados anteriormente.

Por lo anteriormente expuesto, consideramos que apoyar el sistema de subsidios de los servicios públicos domiciliarios en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBÉN), es una forma más acertada de identificar qué personas deben ser subsidiadas en materia de servicios públicos y que personas deben ser contribuyentes de acuerdo con su capacidad de pago y estilo de vida. De esta forma, logramos que no solo se otorguen estos beneficios de acuerdo con el estrato socioeconómico de los bienes inmuebles, sino que se empieza a tener en cuenta la capacidad económica de cada persona, ayudando a disminuir los fenómenos anteriormente expuestos.

V. Referencias

- Alzate, M. (2006) *La estratificación socioeconómica para el cobro de los servicios públicos domiciliarios en Colombia ¿Solidaridad o focalización?* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4813/1/S0600655_es.pdf
- Araque, L. (2018) Los servicios públicos domiciliarios desde la perspectiva de los derechos fundamentales. *Diálogos de Derecho y Política*, 106-132. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/derypol/article/download/332513/2078840>
- Arévalo, C. (2021) *Pobreza oculta en personas mayores. Hacia nuevas formas de intervención pública*. Universidad Externado de Colombia. https://bdigital.uexternado.edu.co/bitstream/handle/001/4030/DOA-spa2021Pobreza_oculta_en_personas_mayores_Hacia_nuevas_formas_de_intervencion_publica?sequence=1&isAllowed=y
- Bernal, L. (2021) Estratificación municipal y efectividad de la misma frente a otros instrumentos de identificación de población vulnerable existentes en Latinoamérica. *Estudios de Derecho*, p.18-48. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/red/article/download/346791/20806019/>
- Bottia, M., Cardona-Sosa, L., & Medina, C. (2012). El SISBEN como mecanismo de focalización individual del régimen subsidiado en salud en Colombia: ventajas y limitaciones. *Revista de Economía del Rosario*, Vol. 15 Núm. 2 (2012): julio-diciembre.
- Chacón, C., Ramírez, M. (2020) *Pobreza en Colombia, en tiempos del Covid-19*. https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/100265/1/MPRA_paper_100265.pdf
- Cigüenza Riaño, N. (2019). *Los subsidios a los servicios públicos dejaron un déficit de \$2,5 billones el año pasado*. <https://www.larepublica.co/economia/los-subsidios-a-los-servicios-publicos-dejaron-un-deficit-de-2-5-billones-el-ano-pasado-2880267#:~:text=Hacienda-,Los%20subsidios%20a%20los%20servicios%20p%C3%BAblicos%20dejaron%20un%20d%C3%A9ficit%20de,5%20billones%20el%20a%C3%B1o%20pasado&text=De%20acuerdo%20con%20el%20Marco,estratos%201%2C%202%20y%203.>
- Contreras, T. (2016) *Las formas de la pobreza oculta: la vivienda social como metáfora del abandono*. Universidad Finis Terrae (Chile) Facultad de Arte. https://repositorio.uft.cl/xmlui/bitstream/handle/20.500.12254/112/CONTRERAS_TAMARA%202016.pdf?sequence=1
- DANE. Estratificación socioeconómica para servicios públicos domiciliarios. <https://www.dane.gov.co/index.php/servicios-al-ciudadano/serviciosinformacion/estratificacion-socioeconomica>
- DANE (s.f.) La estratificación socioeconómica en el régimen de los servicios públicos domiciliarios. https://www.dane.gov.co/files/geoestadística/Estratificacion_en_SPD.pdf
- Díaz Salamanca, O. Cruz Ruiz, G. (s.f.) Análisis a la metodología especial de estratificación socioeconómica de Bogotá DC. <https://repository.udistrital.edu.co/bitstream/handle/11349/7900/DiazSalamancaOsvaldo2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

- Departamento Nacional de Planeación. ¿Qué es el Sisbén? <https://www.sisben.gov.co/Paginas/que-es-sisben.aspx>
- Echeverría Molina, J. (2018). *Servicios públicos domiciliarios: Dos décadas de contrastes: una mirada entre la academia y la empresa*. Editorial Universidad del Norte.
- El Espectador (2019). *Pobreza oculta o vergonzante, fenómeno presente en estratos altos de Bogotá*. <https://www.elespectador.com/bogota/pobreza-oculta-o-vergonzante-fenomeno-presente-en-estratos-altos-de-bogota-article-873939/>
- Estrada Macea, J. A., & Junca Pardo, M. A. (2017). Determinantes de la pobreza oculta: una aproximación econométrica desde los modelos Logit y Probit en Bogotá para 2014. <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/256>
- García, C. (2019). *La segregación territorial y la revisión general de la estratificación socioeconómica en Medellín* [Tesis de grado, Especialización en Derecho Urbanístico, Universidad de Antioquia]. Medellín, Colombia. https://bibliotecadigital.udea.edu.co/bitstream/10495/12768/1/GarciaCarlos_2019_SegregacionTerritorialEstratificacion.pdf
- García, G. Jiménez, J. Jiménez, L. (2015). Consideraciones acerca del concepto de pobreza en la contemporaneidad: la pobreza oculta, retos y discusiones-Colombia. *Comuni@cción* vol.6 no.2 Puno jul./dic.http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2219-71682015000200006
- García, F. (2020). *Pobres invisibles: ¿Quiénes son y en dónde están?* <https://www.elespectador.com/bogota/pobres-invisibles-quienes-son-y-en-donde-estan-article-916465/>
- Gonzalo, L. (2020). Análisis de la percepción de los estadounidenses que visitan Colombia: Un modelo de ecuaciones estructurales. *Estud. perspect. tur.*[online]. 2020, vol. 29, n. 1, pp. 51-71. ISSN 1851-1732. <http://www.scielo.org.ar/pdf/eypt/v29n1/v29n1a04.pdf>
- Jiménez Reyes, M. (2018). Riqueza oculta en Bogotá para el año 2014. [Trabajo de grado, Universidad de La Salle, Bogotá] <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/585>
- Jiménez Romero, S. B., & García Rendón, C. C. (2017). Pobreza oculta en Bogotá: un análisis de la relación entre el nivel educativo de los jefes de hogar y sus oportunidades de trabajo e ingresos para el año 2014. [Trabajo de grado, Universidad de La Salle, Bogotá] <https://ciencia.lasalle.edu.co/economia/844>
- López, J. (2020). *Experimentando con la pobreza: El SISBEN y los proyectos de analítica de datos en Colombia*. https://web.archive.org/web/20200229214024id_/https://www.researchgate.net/profile/Joan
- Matías, S. (2015). Los servicios públicos domiciliarios en Colombia: su prestación, regulación y control. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 63, septiembre-diciembre, 2015, pp. 163-194. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/3575/357542721006.pdf>
- Mendoza, M. Tarazona, O. Duque, L. (2011). Caracterización de la pobreza oculta y su efecto en la sostenibilidad económica de las pequeñas y medianas empresas de la localidad de Usaquén (Bogotá-Colombia). *Revista Facultad de Ciencias Económicas: Investigación y Reflexión* 19 (2), 123-140. <http://www.scielo.org.co/pdf/rfce/v19n2/v19n2a09.pdf>
- Molinares Hassan, V. (2015). *Debates contemporáneos sobre derecho público en Colombia*. Universidad del Norte.
- Molinares, M. (2019). SISBÉN y estratificación: ¿quiénes ganan la focalización en Colombia? <https://una.uniandes.edu.co/ediciones/volumen-4/160-molinares-m-sisben-y-estratificacion-quienes-ganan-con-la-focalizacion-en-colombia>
- Monereo, J. & Calvo, J. (2005). *Manual de Derecho Constitucional*.

Montaña, Alberto (2005), El concepto de servicio público en el derecho administrativo colombiano. Universidad Externado de Colombia. 2. ed. Bogotá, Colombia.