

La economía política de la pobreza y la desigualdad social: el caso de Montería*

Fecha de recepción: septiembre 14 de 2007. Fecha de aceptación: febrero 18 de 2008

Jorge Eliécer Ortega-Montes

Magister en Planeación Urbana

Profesor titular del Departamento de Humanidades

Facultad de Educación

Universidad de Córdoba

jortegam@escarsa.net.co

Nydia Ninna Valencia-Jiménez

Desarrollista Familiar, Msc. Educación (candidata)

Profesora, tiempo completo

Universidad del Sinú

nvalencia@sinu.unisinu.edu.co

Marleny Restrepo-Valencia

Antropóloga, doctora en Antropología Cultural

Profesora, tiempo completo, Dpto. Humanidades

Facultad de Educación

Universidad de Córdoba

restrepo_es@yahoo.es

Resumen Este texto es resultado de una investigación sobre el estado actual de la pobreza y la desigualdad social en la ciudad de Montería. Se plantea con base en las principales teorías que soportan la política pública social y la Constitución Política de Colombia. De igual forma, se enfatiza en las teorías de las capacidades humanas propuestas por Amartya Sen. La población sujeto incluye los todos estratos de la población urbana de Montería (1, 2, 3, 4, 5 y 6). Se utilizó un diseño probabilístico, estratificado y multietápico de hogares, con un intervalo de variación de 5%. El tamaño de muestra fue de 292 hogares. Con este estudio se puede concluir que el 20.28% de los hogares monterianos están en pobreza absoluta; los estratos 1, 2, 3 y 4 tienen al menos un 20% de Necesidades Básicas Insatisfechas y 19.18% del total de hogares tienen insatisfechos sus deseos.

Palabras clave autores

Desigualdad, Montería, necesidad, pobreza, política, social.

Palabras clave descriptores

Política social, condiciones socioeconómicas, desigualdad social, Montería (Colombia).

* Este texto es resultado de una investigación iniciada en 2003 y culminada en 2006, a través del Proyecto *Pobreza y Desarrollo Humano en Montería*, financiado con recursos propios.

The Political Economy of Poverty and Social Inequality: The Case of Montería

Abstract This text is the result of an investigation about the current state of poverty and social inequality in the city of Montería. The information is presented based on the main theories that support social public policy and the Political Constitution of Colombia. At the same time, the text emphasizes the theories on human capacities proposed by Amartya Sen. The target population includes all the social class levels of the urban population of Montería (1, 2, 3, 4, 5, and 6). A probabilistic, stratified and multistage research design was utilized for all homes with 5% variance interval. The sample size included 292 homes. The study concludes that 20.28% of the homes in the city are in absolute poverty; homes in the 1, 2, 3, and 4 social class levels have at least a 20% of the Basic Needs unmet; and 19.18% of the total homes have their desires unsatisfied.

Key words author **Inequality, Montería, need, poverty, social, policy.**

Key words plus **Social policy, socioeconomic means, social inequality, Montería Colombia.**

A economia política da pobreza e a desigualdade social: o caso de Montería

Resumo Este texto é o resultado de uma pesquisa sobre o estado atual da pobreza e da desigualdade social na cidade de Montería. Apresenta-se com base nas principais teorias que suportam a política pública social e a Constituição Política da Colômbia. Da mesma forma, enfatiza-se nas teorias das capacidades humanas propostas por Amartya Sen. A população sujeito inclui todos os estratos sociais da população urbana de Montería (1, 2, 3, 4, 5, e 6). Utilizou-se um desenho probabilístico, estratificado e multietápico de residências, com um intervalo de variação de 5%. O tamanho da amostra foi de 292 residências. Com este estudo pode se concluir que 20,28% das residências da cidade estão na pobreza absoluta; os estratos 1, 2, 3, e 4 têm pelo menos um 20% das necessidades básicas insatisfeitas, e 19,18% do total das residências têm insatisfeitos seus desejos.

Palavras chave autores **Desigualdade, Montería, necessidade, pobreza, política, social.**

Palavras chave descritores **Política social, condições socioeconômicas, desigualdade social, Montería Colômbia.**

Introducción

En la actualidad colombiana el tema de la pobreza y desigualdad social cobra importancia, principalmente en las pequeñas y medianas ciudades, cuando se discuten las repercusiones de las recientes modificaciones al régimen de las transferencias a los entes territoriales. Esto se da también cuando apenas empiezan a consolidarse muchos de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política Nacional, lo anterior, se debe al nuevo papel que las ciudades están llamadas a desempeñar por ser los principales lugares donde convergen las fuerzas de la economía y se configuran las bases del nuevo ordenamiento mundial, dentro de un contexto que reclama nuevas formas y espacios de participación y gestión de las políticas públicas y el desarrollo local.

En el país, el Departamento Nacional de Estadística (DANE) analiza los indicadores de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) para el período de 1991, 1993 y 1995, y señala que entre 1991 y 1995 la magnitud de hogares pobres ha variado en un rango que está entre el 11.6%, en 1993 y 19.7%, en 1994; el total de hogares con necesidades básicas insatisfechas (NBI) en 1995, fue de 19.3%. En 2003, este mismo organismo, mediante la Encuesta de Calidad de Vida (ECV), anota que la pobreza en Colombia era de 55.3%, mientras que específicamente en el Departamento de Córdoba era de 72.0%.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003: 9, 51), muestran que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ajustado por desigualdad en Colombia, aumentó 8.5% al pasar de 0.711 en 1990 a 0.771 en 2001; en tanto que el Departamento de Córdoba, si se toma el IDH sin ajustar, lo hizo en

10.8% en el mismo período. Sin embargo, en términos IDH corregido por desigualdad –PIB-per cápita por el coeficiente de Gini–, Córdoba descendió un 7%, al pasar de 0.669 a 0.622.

En lo que respecta a la región Caribe de Colombia, Ayala (1994) la señala como la región que posee los mayores niveles de pobreza, tanto en términos de números de personas como del número de hogares. Luis Galvis y Adolfo Meisel (2000: 22), en un estudio sobre el crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998, con una muestra de 20 ciudades, incluida Montería, concluyen que el PIB per cápita de esta capital en el año 1998 (pesos de 1973) equivale al 43.8% del promedio de dicha muestra, cifras con las que ocupa el penúltimo lugar por encima de Buenaventura.

No obstante, se observa que Montería, pese a ser la capital del departamento de Córdoba, que concentra, como se sabe, la mayor parte de la población urbana de dicho departamento, no cuenta con estudios específicos sobre el tema que ayuden a formular una política pública con mayores probabilidades de acierto, situación que justifica el presente, a la luz de las diferentes teorías y enfoques que soportan la política pública social en Colombia, en el marco de la Constitución Política Nacional vigente.

En consecuencia, se trata de dar respuesta a los siguientes interrogantes: ¿qué tipos de pobreza y grados de desigualdad social existen?, ¿qué teorías y enfoques predominan en la política pública social en Colombia?, ¿qué relación y pertinencia guardan dichas teorías y políticas con el cumplimiento de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política Nacional?

El método utilizado en el estudio se fundamenta en el enfoque de las capacidades humanas, de Amartya Sen, y la teoría de la justicia distributiva, de John Rawls. Según el primero, las necesidades humanas son vistas como potencialidades más que como carencias de bienes y servicios, y su grado de satisfacción se equipara con la expansión de la libertad humana. En consecuencia, afirma que el proceso de desarrollo no puede verse simplemente como un incremento del PIB, sino que debe verse como la expansión de la capacidad humana para llevar una vida más libre y más digna. Este enfoque defiende un orden social basado en principios y valores, que debe ser construido como resultado de los logros o realizaciones de las personas –funcionamientos, capacidades–, entiende como tales el ejercicio de la libertad humana.

Por su parte, John Rawls, considera que dadas la gravedad y diversidad de las desigualdades entre las personas, una buena opción para disminuirlas es igualar a todos los individuos ante la ley –igualdad de derechos y libertades–, sobre la base de adoptar una serie de principios que sirvan de guía para la selección de un esquema de organización social cuya justicia dependa esencialmente de la manera cómo se asignen, por un lado, los derechos y deberes fundamentales, y por el otro, las oportunidades económicas y las condiciones sociales entre los diversos sectores de la sociedad.

1. Fundamentación teórica y conceptual

1.1 Teoría utilitarista del bienestar

Para esta teoría la pobreza y el bienestar se equiparan con la felicidad, con el deseo de tener algo y con la utilidad que ese algo le represente a quien lo posee o consume. Como consecuencia de esta

privación se presenta una pérdida de bienestar. Todo con fundamento en el principio según el cual el hombre es por naturaleza un ser egoísta que, en la búsqueda por la satisfacción de sus necesidades, actúa por sí sólo sin necesidad de que nadie se lo indique, y que ese proceso de búsqueda, donde cada uno actúa libremente, conduce finalmente al beneficio social (Smith, 1794/1983; Mill, 1970).

1.2 Teoría o enfoque distributivo del bienestar

Este enfoque se sustenta en la teoría de los “rendimientos marginales decrecientes” (Méndez, J. 1999: 106),¹ con base en la cual se propone que el Estado debe propugnar por una mejor distribución de recursos, a través de una política pública redistributiva –reforma agraria, subsidios, provisión de servicios básicos de luz, agua, vivienda, etc. que conlleve a aumentar la renta por trabajador y así estimular la demanda, el ritmo de la inversión y la producción, facilitando la financiación y las condiciones de la misma. Concibe la pobreza y el bienestar como carencia de bienes y servicios, como insuficiencia e inequitativa distribución del ingreso (Keynes, 1963).

1.3 Enfoque maximalista del bienestar o de la elección racional

Se fundamenta en la teoría de la elección racional, según la cual los individuos siempre están dispuestos, bajo cierta intuición, a optimizar y mejorar sus condiciones de vida, lo que los lleva a preferir más de lo bueno y menos de lo que les cause mal. Para este enfoque la valoración del bienestar se hace con base en el criterio de la mejor combinación o elección de factores o de bienes entre varias combinaciones posibles con un límite

¹ La ley de la utilidad o de los rendimientos decrecientes, formulada originalmente por David Ricardo, sostiene que mientras el individuo posee mayor cantidad de un bien, la utilidad que le atribuye a cada unidad del bien va disminuyendo en relación directa con el aumento de unidades del bien de que se trate. La utilidad marginal es un aumento de la utilidad total provocado por un incremento de una unidad consumida, poseída o producida.

determinado de posibilidades –frontera de posibilidades, curva de probabilidades de utilidad–, lo que en el lenguaje técnico económico se conoce como el Óptimo de Pareto² (Mancur Olson, Kenneth Arrow, James M. Buchanan, Gordon Tullock y William Ricker, citados por Martínez, G., 2004).

1.4 Enfoque igualitarista de oportunidades y recursos

Este enfoque considera que dadas la gravedad y diversidad de desigualdades entre las personas, una buena opción para disminuirlas es igualar a todos los individuos ante la ley (igualdad de derechos y libertades), sobre la base de adoptar una serie de principios que sirvan de guía para la selección de un esquema de organización social cuya justicia dependa esencialmente de la manera en que se asignen, por un lado, los derechos y deberes fundamentales y, por el otro, las oportunidades económicas y las condiciones sociales entre los diversos sectores de la sociedad (Rawls, 2006).

1.5 El enfoque igualitarista de capacidades

En contraposición a la teoría utilitarista y en complemento al enfoque de las oportunidades, surge el enfoque igualitarista que se concentra en el desarrollo de las capacidades humanas, y defiende un orden social basado en principios y valores que debe ser construido como resultado de los logros o realizaciones de las personas –funcionamientos, capacidades–, entendiendo estos procesos como el ejercicio de la libertad humana. Para este enfoque, la calidad de vida y la vida misma de una persona puede verse como un conjunto de “funcionamientos” interrelacionados, consistentes en estados y acciones, representados por las cosas que logra hacer o ser al vivir (Sen, 1980, 1995, 1996, 2000).

Una política pública en este sentido, de acuerdo con dicho enfoque, debe propugnar por alcanzar, en primera instancia, el tipo o el ideal de ser humano deseado, y luego crear o facilitar las condiciones y capacidades para lograrlo, respetando y consultando las realizaciones, percepciones, aspiraciones, potencialidades, objetivos y metas de cada persona en relación con su propio bienestar (Hernández, 2006).

1.6 Enfoque neoinstitucional

El enfoque neoinstitucional, si bien surge de la contraposición con la teoría maximalista del bienestar mediante la crítica al énfasis que aquélla hace sobre el componente subjetivo de las preferencias individuales, como ingrediente para alcanzar el máximo beneficio, también coincide con ella en que tanto el enfoque neoinstitucional como la teoría maximalista asumen el carácter individual de la persona como la unidad fundamental de su análisis, con la diferencia de que mientras el enfoque maximalista lo hace desde la óptica psicológica –deseos y preferencias–, el enfoque neoinstitucional lo aborda desde las condiciones o factores del entorno –creencias, valores, hábitos, normas, información– y las prácticas que se derivan de las instituciones que obstaculizan o facilitan sus actuaciones, las cuales representan para la economía un “costo de transacción” –de información, seguridad, legalidad, confianza, garantía, etc. que se realizan a través del mercado con la regulación del Estado (North, 1993, citado por Kalmanovitz, 2001: 3).

2. Metodología

La mayor parte de las investigaciones de tipo empírico, que indagan sobre la percepción del nivel de vida o sobre la calidad de la vida urbana, le han dado una particular atención al uso de variables

² Se dice de una distribución de riqueza que es paretiano-preferida a otra cuando alguno de los individuos ha visto aumentada su utilidad, sin que haya disminuido la de ningún otro. Mejoramiento paretiano es todo cambio en el que algún individuo obtiene más utilidad sin que disminuya la utilidad de ningún otro. Al realizar sucesivos mejoramientos paretianos se alcanzará una situación óptima. Un óptimo paretiano es una situación en la que nadie puede conseguir un aumento en su utilidad total sin que ello implique disminución en la utilidad de otro. Ver: Manual básico de Economía EMVI. Óptimo social y óptimo paretiano, disponible en: www.eumed.net/cursecon/4.óptimo.htm.

subjetivas, considerándolas fuertemente influenciadas por el grado de satisfacción o insatisfacción de la comunidad y su sentido de pertenencia al espacio urbano en estudio.

Los indicadores subjetivos nacen de la necesidad de conocer y monitorear directamente la percepción y las características del sujeto en relación con los niveles de vida. También para comprender las acciones de los cambios sociales, sobre la base de que existe una relación entre las condiciones objetivas de vida y la percepción que tiene el sujeto social. Por lo tanto, para conocer la experiencia de calidad de vida de un grupo social determinado o de un individuo, es necesario preguntar directamente al sujeto sobre sus intereses y necesidades.

La población global sujeto de esta investigación involucra los estratos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la población urbana de Montería. Se utilizó un formato único de encuesta con diferentes tipos de preguntas: preguntas abiertas, estilo entrevista y preguntas cerradas. Las preguntas abiertas responden a la naturaleza de variables cualitativas. Aunque en este modelo existe un intento de medición cuantitativa, que aparentemente excluye la reflexión espontánea de la gente, se complementó con el Grupo de Discusión, el cual está dinamizado por un despliegue de hablas múltiples en una situación comunicativa. Con esto se busca una reconstrucción del sentido social, a través del grupo. Las hablas individuales buscan acoplarse entre sí al sentido –social. Se parte de entender que el grupo opera en el terreno del consenso, donde convergen los individuos y sus hablas particulares en un espacio colectivo.

Diseño de muestreo: Se utilizó un diseño probabilístico, estratificado y multietápico de hogares, mediante un premuestreo de 30 hogares, se definió un tamaño de muestra de 292 hogares, para un coeficiente de variación de 5%.

Para la selección, en la primera etapa se realizó la selección aleatoria de las secciones urbanas indicadas en la cartografía utilizada por el DANE,

que conforman la muestra municipal de unidades primarias de muestreo (UPM); en la segunda etapa, la selección aleatoria se realizó para las manzanas de la cabecera municipal o unidades secundarias de muestreo (USM), y en la tercera, se seleccionaron los hogares en cada manzana o unidades terciarias de muestreo (UTM).

En cada etapa de selección se diferenciaron tres tipos de marcos de muestreo. Para la primera etapa, el marco se conformó con la lista y la cartografía de las secciones urbanas del municipio de Montería. El marco de muestreo para la segunda etapa se conformó por el listado de manzanas identificadas por sectores, secciones y barrios, ubicadas en la cartografía a escala 1:25.000.

En la primera etapa se utilizó el esquema de selección aleatorio simple: Muestreo Aleatorio Simple (MAS), en donde se utilizó la información auxiliar del número de personas en la selección. Para la segunda etapa se agrupó el total de manzanas en el sector urbano del municipio utilizando el (MAS), como esquema de selección, la información auxiliar se tomó del Censo DANE, del total de habitantes por cada manzana.

Para la tercera etapa se seleccionó la muestra mediante un diseño de muestreo aleatorio simple (MAS). Los hogares de cada manzana, seleccionada en la etapa anterior, conformaron la unidad de análisis para las categorías y variables de estudio.

En el año 2003, se realizó la recolección de la información y se hizo directamente en los hogares mediante la triangulación de técnicas cuantitativas y cualitativas como encuestas, observación de hogares, grupos focales y entrevistas a la persona mayor de edad presente en el hogar, en el momento de la visita. En la primera fase prevista, se realizaron talleres en dos barrios de los estratos 1, 2 y 3 con el fin de recabar la percepción sobre sus necesidades y ajustar el formulario de encuesta.

Una vez obtenida la información se procedió a su organización, tabulación y consiguiente análisis. Concretamente se analizó la información por hogar, clasificándola por categoría o variable de

interés. Como resultado de ello se establecieron tres categorías de estratos para la información de los estratos socioeconómicos legalmente establecidos por el municipio, así: la información de los estratos uno y dos se consolidó como estrato uno, la de los estratos tres y cuatro corresponde al dos y los estratos cinco y seis el estrato tres.

La información se procesó mediante el análisis estadístico multivariado, aplicando una reducción de las variables por el método de Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM), se tuvo en cuenta que las variables cualitativas o categorías se expresaron mediante descriptores cualitativos, previamente codificados en el formulario de encuesta.

Para la estimación de los tipos de pobreza, se empleó el diseño muestral original en tres etapas de elementos, PPT-MAS-MAS, con postestratificación, teniendo en cuenta los criterios del método Línea de Pobreza –Enfoque Directo o NBI–, el Método Subjetivo, y algunos conceptos del enfoque de las capacidades. El método directo permite observar directamente las condiciones de vida de la población, y considera pobre a aquellos hogares que no hayan logrado satisfacer unos tipos de necesidades previamente establecidas.

Para el Método Subjetivo, de acuerdo con Van Praag, *et al.* (1985) la definición de la pobreza está dada por la población y no por quien realiza el estudio, bajo la presunción de que “cada individuo por sí mismo es el mejor juez de su propia situación”. Con esta concepción se utiliza la opinión de los encuestados para establecer niveles mínimos para cada necesidad básica. Este método, según la fuente citada, también puede ser utilizado de forma conjunta con la información sobre el gasto de las personas observado, en donde se pregunta a los individuos si ellos perciben que su nivel actual de consumo es adecuado, y no sobre el nivel de ingreso que consideran mínimo. Las respuestas obtenidas se comparan con el ingreso o gasto efectivo de esas personas, y la línea de pobreza se

calcula a partir de un modelo probabilístico (citado en Feres, J. y Mancero, X., 2001: 22-23).

El diseño utilizado permitió que cada una de las características de pobreza fuera estimada en forma independiente como dominios poblacionales, correspondientes a cada una de las categorías de pobreza. Entonces, el estimador pertinente en cada estrato es:

$$\hat{t}_d = \sum_{k \in S} \frac{y_k}{\pi_k}$$

Donde:

γ = variable indicadora del estrato y la característica de pobreza, tomando valores de 1 y 0, dependiendo de si el individuo tiene o no la característica en cuestión.

π = Probabilidad de inclusión de cada variable.

3. Análisis de resultados

En esta sección se analizan los resultados obtenidos de la muestra en relación con el acceso y logro de las oportunidades para la satisfacción de necesidades, desde la percepción, experiencias, sueños, deseos, gustos, preferencias, hasta la valoración de los propios moradores.

3.1 Oportunidades y logros obtenidos en salud y seguridad social

Las oportunidades ofrecidas para el acceso a estos servicios la constituyen, además de los derechos y leyes que amparan estas necesidades, la oferta de dichos servicios y las respectivas normas que los regulan.

Al respecto, como se sabe, con la Ley 100 de 1993 se establece un nuevo Sistema General de Salud y Seguridad Social (SGSSS) en Colombia, en virtud del cual se modifica el esquema de financiación que venía funcionando y en su defecto se establecen dos tipos de regímenes: el contributivo para las personas con vínculo laboral y el subsidiado para aquellas con imposibilidades de pago.

Al amparo de dicha Ley, surgen las Entidades Promotoras de Salud (EPS), de carácter privado, que se encargan del aseguramiento, promoción y prevención de enfermedades; las Instituciones Prestadoras del servicio (IPS), y la Superintendencia de Salud, por parte del Estado, que asume las funciones de control y vigilancia. Se crea un Fondo de Solidaridad con aportes del Estado y de las cotizaciones provenientes del régimen contributivo, con el fin de ampliar la cobertura e ingreso de las personas marginadas.

Los resultados obtenidos al respecto, indican a Saludcoop como la entidad de mayor cubrimiento, con el 33.2% y al ISS en segundo lugar con el 19.7%. El 51% de los hogares urbanos están totalmente amparados por el Sistema, un 17.9% está parcialmente cubierto, y el 28.3% no tiene ninguna protección.

Si se comparan estos datos con las cifras oficiales del Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2003), se observa bastante aproximación, pues el déficit de cobertura de Montería en 2002 era de 45%, con 108.003 personas afiliadas al régimen contributivo y 76.538 al régimen subsidiado, 22.9%, con una población proyectada a ese año de 334.696 habitantes.

De acuerdo con un informe de la Alcaldía Municipal de Montería desarrollado en 2003 –Informe de gestión 2001-2003, de diciembre de este último año–, el número de personas carnetizadas del Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), año 2003, era de 79.452, o sea, 26.05%, de una población objeto equivalente a 305.000 y 250.984 “sisbenizadas”. De la población amparada totalmente en Montería, el estrato 1 representa el 35.17%; el estrato 2, el 80.17% y el estrato 3, el 57.67%. No obstante, el estrato 1 es el de menor cobertura total, puesto que el 38.82% de su población está por fuera del sistema. Lo anterior, indica que las diferencias entre los estratos son bastante pronunciadas, observándose que sólo el 9.3% del estrato 1 –estrato socioeconómico 1 y 2– es beneficiario del SISBEN,

en tanto que el estrato 2 (estrato socioeconómico 3 y 4) alcanza el más alto porcentaje, 17.91% y el estrato 3 (5 y 6) el 1.60%, situación un tanto irregular, puesto que era de esperarse un mayor cubrimiento del estrato uno (1).

Ahora, si se comparan las cifras antes anotadas con los promedios nacionales, se establece lo siguiente: según el informe Social de la Contraloría General de la República (2004), se encuentra que en 2003, en Colombia, los afiliados al régimen subsidiado constituían el 23.2% de la población nacional, y la proporción de personas sin afiliación o planes de seguros alcanzaba el 36.9%. En consecuencia, dicho informe concluye que la afiliación total comprende el 63.1% de los colombianos.

En lo que respecta al comportamiento de los beneficiarios de subsidios de salud, la Contraloría anota que su distribución contribuyó a la equidad y señala que éstos se concentraron en los quintiles más bajos; enfatiza también que la situación mejoró entre el año 1997 y el año 2003. En cambio, en Montería, como se observó anteriormente, si bien el promedio oficial de beneficiarios se aproxima al promedio nacional, los mecanismos de selección dejan mucho que desear. Se puede decir que éste aspecto es tal vez uno de los principales problemas al respecto, además de las limitaciones y desigualdades que significan cada uno de los regímenes de salud antes anotados, –cubrimiento de servicios, tipos de atención, medicamentos, tarifas de copagos, etc.

3.2 Protección y seguridad ciudadana

El concepto de protección y seguridad ciudadana, al que se hace referencia en este aparte, se entiende como el sentimiento de confianza y seguridad que las personas manifiestan tener de sí mismas y de los demás dentro de su entorno más cercano, así como de las autoridades encargadas de su protección. En este sentido, se encuentra que más de la mitad de la población urbana de Montería, 54.72%, dice sentirse muy segura en

el lugar donde vive, el 43.18% poco segura y el 2.1% nada segura.

Un argumento que ayuda a comprender estos resultados puede basarse en las cifras del DANE (2000), según las cuales el promedio más bajo a escala nacional de muertes violentas, se encuentra en Córdoba con un promedio de 6.5%, frente al nacional que está en un 16%, estadística que sumada a un conjunto mayor de otros sectores, lleva a calcular la esperanza de vida de los cordobeses en un 73.2, 1.7 más que el promedio nacional (71.5%) durante este mismo período.

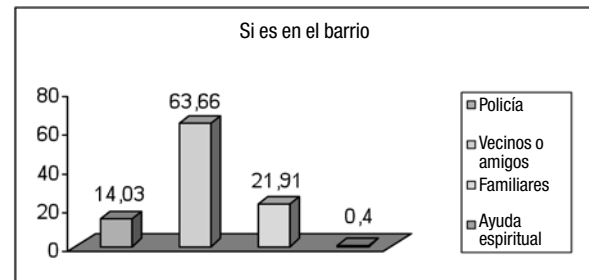
A su vez, quienes aducen que por el contrario esta ciudad es poco y nada segura, encuentran argumentos válidos en las estadísticas del DANE (2000) que indican que Córdoba, incluida su mayor concentración poblacional: Montería, ha aumentado el número de homicidios comunes en el período que va de 1998 a 2000, pasando de una tasa del 21 por cada 100 mil/hab a 34 por cada 100 mil/hab, respectivamente.

Durante el año 2000, Medicina Legal practicó 259 necropsias en Montería, de las cuales resultó que el 68% de los decesos fueron producto de homicidios; 17.4% de accidentes de tránsito y 4.6% de suicidios. Las experiencias de otras ciudades del país y del exterior, hacen pensar que con el aumento de la población —desplazamiento, reinserción de grupos desmovilizados—, también aumentan proporcionalmente los problemas en la ciudad y concretamente, el tema de inseguridad, lo que explicaría en parte la preocupación de las personas de estrato 1, quienes son las protagonistas de estos fenómenos.

Este estudio indagó además por la forma de reacción de una persona ante una situación de peligro o inminencia de inseguridad, tal como se observa en la figura 1. Los resultados expuestos en la figura indican que el primer recurso al cual se acudiría en estos casos son los vecinos y en segunda instancia la policía. Semejante situación puede interpretarse como una falta de credibilidad en la fuerza pública o también como la poca presencia de los organiz-

mos de seguridad en las respectivas zonas, por cuanto sería más efectivo en la inmediatez acudir a los vecinos, que a la policía, principalmente en los estratos 1 y 2.

Figura 1
Seguridad y protección ciudadana



Fuente: Elaboración propia. Montería 2003.

3.3 Educación y capacitación

Este tema comprende las oportunidades y logros obtenidos en educación, por parte de los jefes de hogar y su familia, bajo el entendido de que dichas oportunidades están constituidas por la disponibilidad de infraestructura física, el número de cupos escolares ofrecidos, número de docentes por colegio y las ayudas complementarias para el acceso y culminación de los respectivos ciclos educativos, en tanto que los logros se miden por los resultados reales obtenidos al respecto.

— Oportunidades y resultados obtenidos en educación y capacitación de los jefes de hogar

De acuerdo con los datos de la tabla 1, el grado de escolaridad más completo alcanzado por los jefes de hogar de la población monteriana es la secundaria y el nivel Técnico, que representan el 22.4% y 21.64% del total de dicha población, respectivamente. Sólo el 11.22% de los jefes de hogares monterianos han obtenido títulos universitarios —grados y postgrados. La participación porcentual por estratos indica que la mayor cantidad de profesionales se concentra en los renglones altos con un 65.47% de dicha población, seguida del estrato medio con un 28.62% y finalmente los renglones bajos con un 12.93%.

Tabla 1

Nivel de escolaridad de los jefes de hogar según el total de dicha población y la participación porcentual de los estratos socioeconómicos

Grado de escolaridad	% del total de jefes de hogar	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3
Primaria completa	8.30	8.64	8.84	5.47
Primaria incompleta	3.48	4.43	-0-	2.07
Secundaria completa	22.40	20.64	16.75	10.33
Secundaria incompleta	5.05	22.93	16.45	-0-
Técnico completo	21.64	12.82	19.57	10.45
Técnico incompleto	16.26	10.76	8.53	-0-
Universitarios completos	10.54	10.27	19.19	41.59
Universitarios incompletos	9.51	6.85	1.23	6.20
Postgrado completo	0.68	2.66	9.43	23.88
Postgrado incompleto	0,68			

Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

Lo anterior, es un fiel reflejo de esta situación a nivel departamental y nacional, así: según cifras del DNP y el Ministerio de Educación (2004), se encuentra que el promedio de años de educación de la población mayor de 15 años del departamento de Córdoba, en el 2002, es de 6.4, frente a 7.3 del país; la cobertura de básica secundaria, alcanza el 84%, por encima del nivel nacional de 78.78%; en tanto que la Media, es de 56%, que iguala al promedio nacional de 56.4%.

Desde el punto de vista de los medios para acceder a estos niveles de educación, se establece, según la Contraloría General (2004), basada en cifras de la ECV de 1997-2003, que los subsidios a la educación media están concentrados, a manera de campana, en los quintiles centrales de ingresos (Q2, Q3 y Q4), lo que se puede explicar por los altos niveles de deserción escolar en los estratos más bajos.

En el nivel superior, dice la Contraloría, la equidad en términos de accesibilidad muestra una situación regresiva, puesto que cerca del 50% de la cobertura está concentrada en el quintil superior de ingresos, en tanto que el primer quintil no alcanza el 2,6%, con estos datos concluye que:

Esta situación no es fruto de la universidad pública como tal, que, en general, establece criterios de calidad para el ingreso de sus alumnos. El problema es estructural si se tiene en cuenta qué factores que influyen en el desempeño escolar, como por ejemplo la desnutrición y la pobreza, y, por tanto, en las herramientas con las que se presentan los jóvenes a ingresar a la universidad, inciden en mayor medida en los estratos socioeconómicos más bajos.

En un estudio realizado recientemente por D. Gordillo y N. Ariza (2005), citado en el marco teórico de este estudio, se concluye que en la actualidad la educación universitaria en Colombia es un privilegio de pocos, principalmente de los jóvenes pertenecientes a los deciles más altos, en tanto que el acceso a educación técnica y tecnológica ha resultado ser más equitativo y tiende a favorecer en mayor medida a la población de menores ingresos. Pese a lo anterior, es bueno conocer cuál es la percepción que los jefes de hogar de Montería tienen respecto a las oportunidades para el estudio y la capacitación que les brinda la sociedad y el Estado. Estas fueron sus respuestas:

- › Muchas oportunidades. El 37.19% del estrato 3, que encabeza esta respuesta, seguida del estrato 2, con el 19.67% y el estrato 1, con el 17.59%.
- › Pocas oportunidades. La respuesta la encabeza el 57.81% de los jefes de hogar del estrato 1, seguido por el 50.87% del estrato 3 y el 46.02% del estrato 2.
- › Con ninguna oportunidad. La respuesta la lidera el 22.03% del estrato 1, seguido del estrato 2 con el 16.52% y el 2.51% del estrato 3.

El comportamiento que denotan estos datos permite afirmar que la mayoría de los monterianos considerados en este estudio, aduce pocas oportunidades de estudio. Esta percepción está, principalmente, presente en el estrato bajo. Quienes pertenecen a éste reafirman, incluso con porcentajes mayores al de los otros estratos, que no existe ninguna opción para ellos en el campo educativo.

En la categoría de muchas oportunidades, existe cierta correspondencia con las cifras antes anotadas, según las cuales es el estrato 3 el que percibe en mayor medida un ambiente propicio para el estudio y la capacitación.

Un dato que complementa esta situación se obtuvo de los encuestados cuando se les preguntó por las carreras profesionales hacia las cuales se inclinarían, en caso de tener las oportunidades correspondientes. Esto fue lo que respondieron: Derecho 11.8%, Contaduría 11.5%, Matemáticas 10.4%, Periodismo 8%, Medicina 7.6% y Psicología 7.3%.

– Oportunidades y resultados obtenidos en la educación de los hijos

Las oportunidades y el acceso real a la educación de los hijos de las familias de Montería, según las cifras de la tabla 2, se inclinan favorablemente para el estrato 1, en el nivel de primaria y secundaria, pero no así para el universitario, donde prevalece el estrato 2 con el 23.20 % de participación, al igual que en el nivel de postgrados, donde el estrato 3 tiene las mayores oportunidades, con el 6.74% de participación; el estrato 2, con el 3.23% y el estrato 1, con ninguna oportunidad.

Tabla 2
Oportunidades de Matricular a los hijos según la oferta educativa existente, por Estratos Socioeconómicos en Montería

Estrato	Escuela	Coleg. o liceo	Inst.	Univer	Téc	Post	Ns nr
			Tecn.	Sidad	Comp	Grado	
Estrato 1	50.36	29.27	1.43	2.75	10.31	0	5.87
Estrato 2	21.87	18.68	6.66	23.20	4.58	3.23	21.78
Estrato 3	1.60	12.33	0	0	71.06	6.74	8.28

Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

El resultado establecido en la tabla 2, muestra la misma situación que la de los jefes de hogar en lo relacionado con el acceso a la educación secundaria y universitaria, lo cual es igualmente reflejo de lo que sucede en los ámbitos departamental y nacional, donde se registra el siguiente comportamiento en el año 2002: la cobertura bruta en el

nivel de básica primaria en Córdoba es de 147%; Montería, 137%, por encima de 112% del promedio nacional; básica secundaria, departamento, 84%, Montería, 99%.

– Deserción, permanencia y exclusión del sistema escolar

A pesar de lo anterior, es necesario saber qué tanto peso tiene la deserción escolar sobre la cobertura con el fin de valorar su comportamiento en términos más aproximados a la realidad, así como el tamaño de la población escolar por fuera del sistema.

Según el estudio del MEN (2004), antes citado, se dice que en Montería un 48% de niños no acceden a transición; en primaria, la deserción en cada grado es de 7% en promedio; en secundaria, asciende al 10%, destacándose el incremento en los grados sexto y décimo, así como las fuertes caídas de matrículas en séptimo, noveno y once, que superan el 16%.

El 26% de los que ingresan al sistema no terminan la primaria, el 37% no termina la secundaria y el 39% no logra culminar la media. Según este informe, en el resto del departamento, –sin incluir a Lorica ni Sahagún–, el 42% de los que ingresan al sistema no terminan la primaria, el 57% no termina la secundaria y el 62% no logra culminar la media. Se calcula para Montería una población por fuera del sistema, en 2003, de 26.000, de las cuales, el 43.8%, pertenecen a secundaria y el 32.6% a la media, con una cobertura bruta de 79%.

Por otro lado, un estudio realizado por la Misión de la Organización Internacional de las Migraciones (OIM) en Colombia (2004: 19), en el marco del proyecto “Construcción de una respuesta intersectorial en Salud Sexual y Reproductiva”, realizado con énfasis en prevención y atención a las ETS-VIH-Sida, con jóvenes y adolescentes residentes en comunidades receptoras de población desplazada en el municipio de Montería, destaca que el departamento de Córdoba recibió 62.029

desplazados desde el 2000 a mayo del 2003, y expulsó 55.006 personas. En el mismo período, Montería recibió 18.823 desplazados y expulsó 2.110 personas. También se dice que los 248 jóvenes que no estudiaban en el momento de la encuesta, 20.6% no lo hacía por falta de recursos económicos, 16.5% por deseo de trabajar y 12.1% porque no les gustó el estudio. En el grupo de 20 a 24 años es mayor el abandono del sistema.

Por su parte, el informe de la Contraloría (2004: 23), revela que sólo 53 de cada 100 niños que ingresan al sistema escolar en el país, terminan su ciclo educativo completo, agregando que “con los niños y jóvenes que salieron del sistema en el año 2003, se perdieron más de 680 mil millones de pesos invertidos, y que la inasistencia a la escuela de la población entre 5 y 17 años se explicó en un 40% en 2003, por falta de dinero. El desinterés se lleva el 21% de las razones”.

_ Calidad

Al analizar los resultados del examen de Estado ICFES, aplicados en 2002, se observa que la mayor parte de colegios de Córdoba quedó en la categoría de desempeño bajo (45%) y en la inferior, el 35.8%. En la categoría media se ubicó el 12.25% de los colegios, es decir, 25 de los 204 que presentaron el examen, mientras que el 4% (8 de los 204) se ubicaron en la categoría alto y 2.4% (5 colegios) en la superior.

En las pruebas ICFES de 2003, Montería ocupó el puesto 33 entre 46 distritos y municipios certificados del país. Córdoba y Lorica están por debajo del promedio nacional en las nueve áreas que se establecen. Las instituciones educativas de Montería que se presentaron a las pruebas ICFES se ubican en su mayoría en la categoría Bajo, con el 52.7% en el 2003, 43.2% en 2004 y 58.8% en el 2005. Con esto se ve una tendencia creciente, seguida de la categoría Medio, con el 3.6%, 43.2% y 13.6%, respectivamente (Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, en: www.icfes.gov.co).

Según las pruebas censales SABER del Ministerio de Educación Nacional, que miden el nivel alcanzado por los estudiantes de los grados quinto y noveno en el logro de competencias en Lenguaje, Matemáticas, Ciencias Naturales y Ciudadanía, realizadas en los años 2002 y 2003, Montería se destaca por los peores resultados dentro del conjunto departamental. En lenguaje, por ejemplo, ocupa el peor resultado departamental, en tanto que el departamento no alcanza el promedio nacional (MEN, 2004).

Lo anterior, podría explicarse en parte, debido a las condiciones particulares en que se ofrecen las oportunidades educativas. Por ejemplo, en el 2002, la relación alumno-profesor en el sector oficial de Córdoba era de 28.2% y el promedio nacional de 26.7%; en la no oficial o privada de Córdoba, 16.5% y 16.8%, la Nación; en la zona urbana, sector oficial de Córdoba 25.1% y 24.2% la Nación; en la zona rural de Córdoba, 28.4% y 22.1%, la Nación.

Esta desigualdad de oportunidades para acceder a una educación de calidad, obliga a que se prefiera la educación del sector privado, aspiración que sólo pueden lograr los estratos de mayores ingresos y, por consiguiente, sólo ellos pueden lograr los mayores puntajes ICFES requeridos para el ingreso a la Educación Superior. En este mismo sentido, habría que examinar las ayudas y medios que se ofrecen para el acceso, permanencia y culminación del ciclo educativo.

_ Oportunidades y resultados obtenidos en becas, crédito educativo, subsidios y otras compensaciones

Los datos de la tabla 3, permiten observar que el estrato 1 es el mayor beneficiario del crédito educativo, con el 3.94% de participación, más no así de los programas de becas y subsidios, cuyos mayores beneficiarios son el estrato 3, con el 14% de participación, en contraste con el 5.70% del estrato 1 y el 3.23% del estrato 2.

En cuanto a otros tipos de ayudas, se concentra en los estratos altos (5 y 6), que para el caso de

nuestro estudio equivale al 3. Como puede verse, este caso es similar al de la salud con el régimen subsidiado. Si se comparan dichos datos con el promedio del país, según el informe de la Contraloría que se ha venido citando, se puede corroborar tal aseveración. En dicho informe se dice que para 1997, se observa una concentración de los subsidios educativos en los quintiles Q2, Q3 y Q4, en tanto que la participación del primer quintil es superior en tan sólo 1.55 puntos porcentuales a la del quinto quintil, se señala que esta situación se corrige un poco para el año 2003 donde el 47.2% de la población beneficiada corresponde a los dos primeros quintiles de ingresos, mientras que el quintil más alto participa con el 14.7%. Continúa diciendo la Contraloría, que pese a que se han hecho esfuerzos en materia de normatividad, “programas como los de gratuidad en el servicio educativo y subsidios monetarios se han desarrollado de manera aislada parcial y sin constituir aún una política pública nacional de educación”.

Tabla 3
Beneficiarios de crédito, becas y subsidios educativos según estratos socioeconómicos

Estrato	Crédito	Becas y/o	Comedor	Otro	NS/NR	Ninguno
	Educativo	Subsidios	Escolar			
Estrato 1	3.94	5.70	7.05	22.08	18.97	42.26
Estrato 2	2.39	3.23	4.31	41.94	9.29	38.85
Estrato 3	1.60	14.0	3.66	80.74	0	0

Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

En otro aparte de este informe, se precisa que la mayor parte de los municipios donde se presenta esta situación están localizados en Córdoba, Nariño, Cauca, Santander, Magdalena, norte de Antioquia, regiones de la Orinoquía y Amazonía.

El estudio da cuenta, además, de que el 51.7% de la población no está afiliada a ningún régimen de salud y que el 24.45% de los niños, entre los cinco y seis años, no tiene asistencia educativa.

Por último, señala la Contraloría que la cuarta parte de los municipios presenta un nivel de inasistencia escolar de los niños de siete a once años, superior al 10%. Enfatiza que en materia educativa la situación para los jóvenes es aún más preocupante. En el 6% de los municipios la tasa de inasistencia para los adolescentes de 12 a 17 años es superior al 20%. El 11% de las poblaciones analizadas registró una inasistencia escolar de los adolescentes muy alta.

En relación con las opciones para acceder a las oportunidades educativas, este estudio indagó sobre los logros alcanzados tanto en Montería como en el resto del país y el exterior. Los resultados se relacionan en la tabla 4.

Tabla 4
Oportunidades de matricular a los hijos según ciudades

Estrato	Montería	Bogotá	Barranquilla	Fuera del País	Medellín	Otra ciudad	Ns nr
Estrato 1	57.56	0	2.57	0	0	1.69	38.18
Estrato 2	66.00	0.51	0.85	3.25	4.50	3.25	21.64
Estrato 3	46.70	18.05	1.60	3.52	11.18	10.14	8.81

Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

Los datos de la tabla permiten observar que el estrato 3 se destaca por sus mayores opciones para acceder a la educación superior de los hijos. Se constituyen como las ciudades preferidas Bogotá con un 18.05% y Medellín con un 11.18%. Por su parte, el estrato 2, aunque en menor proporción, también las tiene en distintas ciudades y en el exterior, en tanto que las del estrato 1 se concentran en Montería, 57.56%, y muy pocas en el resto del país.

Si se analizan los datos anteriores en el contexto de las oportunidades que se ofrecen en el nivel superior de educación, y cuya oferta se concentra en un 95% en Montería, en donde la Universidad de Córdoba participa con el 43% del total de estudiantes matriculados, en el segundo semestre de 2003, se pueden comprender no sólo los bajos

índices de cobertura de este nivel educativo en la actualidad, que sólo alcanza el 10.5%, incluida la del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), frente al 21.2% del promedio nacional, sino también las escasas y nulas oportunidades de acceso de los estratos bajos en tal aspiración. Pero, además, ayuda a comprender el actual estancamiento de 4.6 años de educación en que se ha mantenido la población mayor de 15 años en el período 1993-2003.

Con base en lo anterior, se concluye que el principal problema educativo en Montería no es sólo de oferta y cobertura en la básica primaria y secundaria, sino de opciones y medios para acceder, permanecer y culminar los ciclos educativos de los diferentes niveles. De la misma forma, se ve que la actual política educativa, en vez de garantizar el derecho a la educación como una herramienta de potenciación de las capacidades humanas en igualdad de oportunidades, al tenor del Artículo 67 de la Constitución Política Nacional, lo que propicia es el ensanche y reproducción de las desigualdades sociales, impidiendo el libre desarrollo de las personas y la movilidad social de los grupos de menores recursos.

3.4 Recreación, ocio, deporte y tiempo libre para compartir con la familia

En esta sección se analizan las oportunidades y logros obtenidos en materia de recreación, ocio, deporte y disfrute del tiempo libre.

_ Disponibilidad de tiempo libre para compartir con la familia

Al preguntarle a los monterianos por su disponibilidad de tiempo para compartir con la familia fueron las personas del estrato 3 quienes obtuvieron los porcentajes más altos (60%), seguidos respectivamente por los estratos 2 (52%) y 1 (48%). Los datos obtenidos permiten afirmar que alrededor del 50% de la población encuestada dedica la mitad de su tiempo a compartir con la familia. Este hecho se puede interpretar como un buen

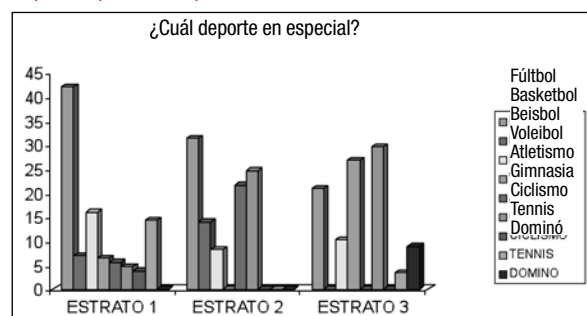
indicador de convivencia, puesto que, como se sabe, la familia se constituye en la célula principal de la sociedad, donde se enseñan y reproducen, en compañía de la escuela, los principios y valores que la rigen, al igual que las costumbres, los comportamientos y las aspiraciones que le dan su propia identidad.

No obstante lo anterior, si se observan por estratos las cifras en mención, se encuentra que sólo el 27% de los hogares del estrato 1 dedica poco tiempo, el 24% muy poco tiempo, debido, entre muchas razones, a las características de su ocupación laboral, en donde predominan las actividades de tipo informal, que los obliga a permanecer la mayor parte del tiempo por fuera del hogar.

_ Oportunidades y resultados obtenidos en la práctica del deporte, el ocio y la recreación

Los datos relacionados con la práctica del deporte indican que el 72% de la población total de los jefes de hogar de Montería no practica ningún deporte en especial. Entre el total de los jefes de hogar que lo practican, se destacan los pertenecientes al estrato 3, con 46.33%, el estrato 1 con el 22.19% y el estrato 2 con 14.92%. Los deportes que más se practican en Montería, por estratos, en su orden se muestran en la figura 2. Las razones de este comportamiento se pueden encontrar, en parte, en las características y disponibilidad del equipamiento urbano en el respectivo entorno.

Figura 2
Deportes que más se practican



Fuente: Elaboración propia. Montería 2003.

_ Disponibilidad y condiciones de la infraestructura y equipamiento urbano

Al observar las cifras de la tabla 5, se puede notar que la infraestructura y el equipamiento más accesible por parte del estrato 1 y 2 son las canchas de fútbol y las placas deportivas y un menor medida, los parques recreativos para niños; el estrato 2 con un 1.57%, goza además de parques recreativos para la tercera edad; El estrato 3, por su parte, goza de todo lo anterior y de Salón Comunal, sobresale el alto porcentaje de dicho estrato con 70.03%, que dispone de parques recreativos para niños, en contraste con el 1 y 2 que sólo tienen el 13.55% y 23.98%, respectivamente.

Tabla 5
Disponibilidad y acceso a infraestructura y equipamiento para el deporte, ocio y recreación de la familia, por Estratos Socioeconómicos

Estratos	Placas deportivas	Canchas de fútbol	P. Recreativo para la 3era edad	P. Recreativo para niños	Salón comunal	Ninguna
Estrato 1	13.48	51.48	0.00	13.55	0.34	21.15
Estrato 2	20.83	35.42	1.57	23.98	0.00	18.20
Estrato 3	4.13	9.38	1.48	70.03	14.98	0.00

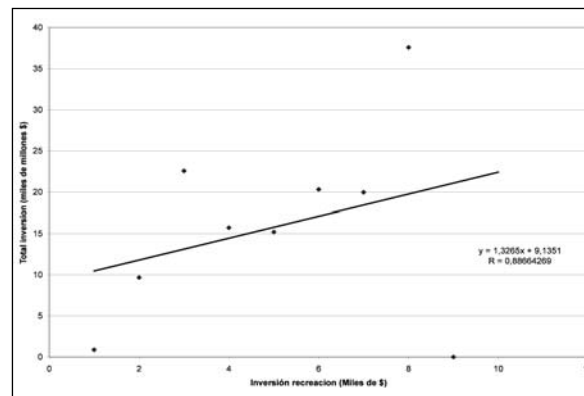
Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

Basados en los informes de ejecución del presupuesto del municipio de Montería del período 1996-2003, donde se establecen los montos totales de la inversión social y los de la inversión en recreación y deporte, se establece la correlación de la figura 3.

Como puede verse en las cifras de la figura 2, el índice de correlación R es bastante significativo, por encima del 88%, lo que indica entonces que el problema de la poca y débil infraestructura y equipamiento urbano para la recreación y el deporte en Montería, no se debe a la falta de apropiación presupuestal sino a la insuficiencia de recursos, lo cual se explica en razón a los bajos porcentajes de participación de las Rentas Propias del Municipio dentro del total de los Ingresos recaudados y a su alta dependencia de las transferencias que recibe

del presupuesto nacional, las cuales pasaron de representar el 73% en 1996 al 57.03% en 2001 y, desde este año hasta el 2004, subieron al 80%, aproximadamente.

Figura 3
Correlación de valores entre el monto total de la inversión social y los gastos en recreación y deporte, Montería, 1995-2003



Fuente: Elaboración propia. Montería 2003.

Es importante resaltar que desde el 27 de mayo de 2002 se celebró un contrato con la empresa Parques Nueva Montería S. A. E.S.P, para la adecuación, mantenimiento y aseo de 92 parques y la construcción del proyecto “Ronda del Río Sinú” margen derecha. De estos parques, se han intervenido el parque la de la cruz, Simón Bolívar, Nariño, Villa Real, Mogambo, y la Pradera 5ª etapa (Alcaldía de Montería, Informe de gestión 2001-2003, diciembre 2003).

Según el vigente Plan de Ordenamiento Territorial del municipio (POT) (2002-2011), existen zonas en Montería en donde el área de zona verde por habitante ni siquiera alcanza un metro cuadrado. Este es el caso de la Comuna 9, la cual dispone de 22.800 metros cuadrados para la práctica de la recreación y el deporte, para una población aproximada de 29.420 habitantes, o sea, que cada habitante sólo dispone de 0.775 metros cuadrados. A nivel municipal, el área libre por habitante equivale a 3.86 m²/habitantes –zona verde más infraestructura de parques, dividido por el número de habitantes, es decir, 1.215.421/314.492–, frente a 15 m²/habitante

que recomienda la agencia Hábitat de las Naciones Unidas (POT: 184).

3.5 Oportunidades, opciones y logros obtenidos en el ejercicio del derecho al trabajo

De acuerdo con los resultados obtenidos en la encuesta, las oportunidades de tener un trabajo en Montería, en los tres últimos meses previos a la encuesta, se presentan, en su orden, en los siguientes tipos de actividades u ocupación, así: 22.21% trabajo independiente, 14.96% empleado público, 14.13% empleado de empresa privada, 18.98% por contrato, 2.11% por jornal, 25.40% no ha tenido ninguna oportunidad y el 2.23% no sabe o no responde.

Se notan aquí varios elementos importantes que tributarán a tener una visión más completa de la problemática en estudio. Por un lado, la participación que está adquiriendo la figura del trabajo independiente en la estructura del mercado laboral, aún por encima de la vinculación al sector público y privado respectivamente; y por otro, el alto porcentaje de población que no ha tenido ninguna oportunidad de ingresar a dicho mercado.

De acuerdo con el DANE, entre 1996 y 2004 el desempleo en Montería se incrementó a 16.0%, frente a 15.1% del promedio registrado para siete ciudades capitales de áreas metropolitanas, con el agravante de que mientras en éstas se registra una leve tendencia decreciente a partir de 2000, en Montería sucede lo contrario.

Según el Informe de Coyuntura Económica Regional de Córdoba, de esta misma entidad, concerniente al primer y segundo trimestre de 2004, se dice que los sectores de construcción, transporte y comunicaciones son los que han ganado mayor participación en informalidad, al presentar variaciones del 37.6% y 10.7%, en su orden, al igual que el sector comercial que participa con el 39.8% del total de dicha población, en Montería. También se afirma que el nivel de informalidad

en la ciudad de Montería se ha incrementado al pasar de 85.704 personas en el 2003 a 86.126 en el 2004.

Si bien no se tienen datos de correlación que demuestren el grado de asociación entre estos indicadores y la política pública social, no se puede desconocer la responsabilidad que a ésta le compete en dicha situación, principalmente la influencia ejercida por las leyes de reforma laboral, 50 de 1990 y 789 de 2002, que, como ya se mencionó, estimularon la contratación de trabajo temporal en detrimento de la estabilidad laboral, los salarios y las prestaciones sociales, entre otros.

Los resultados obtenidos de la muestra, indican que del total de ocupados, subempleados y desocupados, el mayor número se encuentra en el rango de edades entre 25 a 55 años; mientras para los inactivos, el rango de edades está entre los 12 y 17 años, tiempo en el cual la mayoría de las personas aún no son jefes de hogar, diferente al caso anterior, en el cual por lo general ya existe la responsabilidad de una familia y del sostenimiento del hogar.

El trabajo independiente que concentra los mayores porcentajes de oportunidades es la ganadería –en cuanto al comercio del ganado y de lácteos– con el 53.7%, los profesionales del derecho, 26,78%, el comercio 10.88%, otros oficios 8.63%.

Por estratos socioeconómicos, los tipos de ocupación que más número de ocupados tienen son el trabajo por contrato y el trabajo independiente para el estrato 1, con 21.75% y 21.01%, respectivamente; empleado público y empleado de empresa privada para el estrato 2, con el 23.20% y 22.10%; y el trabajo independiente 42.20%, y empleado de empresa privada 17.49%, para el estrato 3.

Los mayores porcentajes de desocupación los tiene el estrato 1 con el 31.82%, el estrato 3, con el 14.71% y el estrato 2 con 12.37% (tabla 6).

Tabla 6

Oportunidades de trabajo por tipos de ocupación y estratos socioeconómicos

Tipo de trabajo	Estrato 1	Estrato 2	Estrato 3
Independiente	21.01	18.68	42.20
Empleado público	8.68	23.20	16.36
Empleado de empresa privada	12.66	22.10	17.49
Por contrato	21.75	19.36	5.26
Por jornal	3.52	1.15	0.00
Ninguno	31.82	12.37	14.71
Ns.nr	0.55	3.15	3.99

Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

3.6 La capacidad adquisitiva de los ingresos y la estructura del gasto familiar

Bien se sabe que en Colombia al igual que en Montería, la inflación registra una tendencia decreciente desde el año 1990. Un vistazo general sobre este comportamiento indica que en 1992 el IPC en Montería pasó de 24.47 % en 1992 a 18.56 % en 1995; 9.77% en el 2000 y 6.58% en 2004, por debajo, en algunos años, del promedio nacional que lo hizo en 25.13%, 19.46%, 8.75% y 5.50%, respectivamente (tabla 7).

Tabla 7

Comportamiento del IPC por grupos de gastos, Montería, 2000-2004

Años	2000	2001	2002	2003	2004
Índice total	9.77	10.08	7.29	7.35	6.58
Grupos de Gastos					
Alimentos	12.55	14.45	7.82	8.22	3.39
Vivienda y servicios públicos	5.33	6.8	4.83	6.44	6.08
Vestuario y calzado	4.11	1.05	2.07	-0.33	0.68
Salud y servicios profesionales	8.6	12.68	10.85	10.27	8.68
Educación	8.78	10.17	6.9	5.53	5.31
Esparcimiento, cultura	5.25	4.7	9.25	0.46	28.93
Transporte y comunicaciones	13.91	12.05	9.6	12.08	12.75
Otros gastos varios	13.95	8.24	8.93	6.43	4.52

Fuente: DANE-Banco de la República.

No obstante, si se hace un examen detallado de las cifras contempladas en la tabla 7 se observa que los gastos que más contribuyeron al IPC, en su orden, son los siguientes: en el 2000, trans-

porte y comunicaciones (13.91%), alimentos (12.55%) y educación (8.78%); en 2001, alimentos (14.45%), salud (12.68%) y transporte (12.95%); en 2002, salud (10.85%), transporte (9.6%) y alimentos (7.82%); en 2003, transporte (12.08%), salud (10.27%) y alimentos (8.22%); en 2004, esparcimiento (28.93%), transporte (12.75%) y salud (8.68%).

De acuerdo con los resultados obtenidos, al 33.34% de los hogares monterianos no le alcanzan los ingresos para cubrir los gastos mínimos, al 57.51% sólo le alcanza para cubrir dichos gastos y al 8.56% le alcanza para más.

Por estratos socioeconómicos, para el 36.87% de los hogares del estrato 1, sus ingresos no cubren los gastos de la canasta familiar, el 55.93% sólo los cubre y el 6.42% cubre más de los gastos mínimos.

El 23.39% del estrato 2 no cubre los gastos mínimos, el 66.59% sólo los cubre y el 10.10% cubre más de los gastos en mención. Por su parte, el 28.81% del estrato 3 cubre los gastos mínimos y el 71.19% cubre más de esos gastos.

Si se relacionan los grupos de gastos señalados en la tabla 7, con la estructura del consumo de los hogares, por estratos, se puede inferir que los estratos de menores ingresos son los más perjudicados por el proceso inflacionario, pese a su tendencia decreciente. Esto se debe al alto porcentaje que los grupos de gastos en mención, representan dentro del total de gastos de la canasta familiar, los cuales se componen, según el DANE-ECV (2003), así: alimentación, vivienda y ropa, 60.3%; salud, educación y esparcimiento, 13.9%; comunicaciones y servicios financieros, 25.8%.

Según Bejarano (1998), existen estudios hechos en Latinoamérica y el Caribe que señalan que en promedio las familias destinan entre un 40 y un 50% de sus ingresos para la adquisición de alimentos y las familias muy pobres utilizan hasta 70 y 80% de sus ingresos para alimentarse. En la población de mayores ingresos esta participación se aproxima al 50%.

De acuerdo con la teoría de las elasticidades ingresos y precios, según la cual la elasticidad de los ingresos señala el cambio porcentual en el consumo de un bien por cada variación de un 1% del ingreso. Y la elasticidad precio, el cambio porcentual producido en el consumo del bien por cada variación de un 1% en el precio, la capacidad adquisitiva de los ingresos de los estratos más bajos se ve fuertemente afectada, en la medida que dichos aumentos de precios afectan automáticamente su respectiva cantidad demandada, lo que obliga a sacrificar parcialmente o en su totalidad, el consumo de dichos bienes y servicios, como sucede casi siempre en el caso de la educación, la salud y el esparcimiento, a fin de poder consumir los estrictamente necesarios para la subsistencia (Bejarano, 1998: 97).

Los datos anteriores complementan y confirman los altos índices de deserción, ausentismo y mortalidad escolar antes mencionados, cuyas razones y causales de justificación, como se dijo, son la falta de dinero y la pobreza.

3.7 Deseos, percepciones y valores

En esta sección interesa analizar los deseos, percepciones y valores de los jefes de hogar, desde la perspectiva del ser, tener, saber y estar. Esto permite tener una idea sobre sus respectivos proyectos de vida, en comparación con los logros realmente obtenidos.

_ Derechos y libertades

Las respuestas obtenidas a la pregunta ¿qué tan libre se sienten en esta sociedad? indican un sentimiento generalizado de mucha libertad, muy cercano a la percepción de poca libertad, principalmente en lo que respecta a la libertad de expresión. Quienes sienten tener mucha libertad, arguyen la comparación entre Montería y otras ciudades del país, donde existen muchas otras formas de violencia y opresión que atentan contra la libertad de expresión.

Por su parte, las razones expuestas por quienes dicen no sentirse libres son: la situación política del país, 15%, inseguridad, 12.2%, la falta de libertad de expresión, 20.5%, el exceso de violencia, 5.6%, y la falta de tolerancia, 4.2%, NS/NR, 38.1%.

En este caso, se considera a Montería como parte de Colombia y, como tal, no es ajena a todos los demás problemas que enfrenta el país; por lo tanto, cualquier ciudad dentro del territorio nacional se ve amenazada por la violencia, inseguridad, narcotráfico, etc.

En cuanto a la igualdad de derechos, el 56% del total de encuestados, considera que en Colombia poco se da la igualdad de derechos, el 5% responde que no se da y un 36% dice que se da mucho.

Las cifras antes anotadas pueden dar una idea del logro alcanzado en torno a la igualdad de derechos consagrados en la Constitución de 1991, los cuales se constituyen, como se dijo en el marco teórico, en los principios y propósitos que enmarcan el tipo de sociedad y de país que quieren los Colombianos. Sobre estas bases se deberían formular las políticas públicas socioeconómicas.

_ El ideal de una buena vida

Tradicionalmente, el común de la gente considera que una buena vida consiste en tener salud, dinero y amor. Los resultados obtenidos en el presente lo confirman: al formularse este interrogante, esta fue la tendencia predominante: el 29.82% contestó que el ideal de una buena vida es tener buena salud, el 26.49%, la estabilidad económica y el 15.25%, vivir en paz y tranquilidad.

_ Deseos y valores

Los deseos y sueños no realizados, si bien dan una idea sobre los objetivos y metas que no se han podido alcanzar, también ayudan a identificar los sectores o áreas estratégicas sobre las cuales se deben orientar y priorizar los medios y recursos

públicos necesarios para lograr un desarrollo con equidad, mediante la formulación e implementación de políticas públicas locales.

» Salud, dinero y educación

Entre los deseos que más anhelan los monterianos, se destacan: salud, 34.9%; estabilidad económica, 12.1%; superación personal, 10%; conjunto de necesidades bastante coherentes con el concepto que tienen sobre el ideal de una buena vida.

» Gustos con respecto al trabajo

Cabe recordar cuán importante es el trabajo como medio de obtención de los ingresos, cualquiera que sea el enfoque que lo promueva y agencie. En este sentido resulta muy importante conocer cuál es el sentir de la población al respecto, pues ello servirá de pauta para comprender y valorar el potencial productivo y la productividad del “Recurso Humano” o las “Capacidades Humanas” disponibles. Los resultados obtenidos al respecto, indican que el 60.37% de los jefes de hogar manifiesta sentirse a gusto con su trabajo, al 24.19% no les gusta el trabajo, y el 15.44% no tiene trabajo. Del total de quienes dicen gustarle el trabajo, el 40.5% lo hacen porque les gusta y el 14.5% por los buenos ingresos. Entre quienes dicen no sentirse a gusto, el 8% por los bajos ingresos, el 3.1% porque no les gusta y el 2.4% porque les incumplen en el pago.

Las ocupaciones u oficios predominantes de quienes dicen gustarles el trabajo, son, en su orden, ganaderos, abogados y comerciantes; mientras que las de quienes dicen no, son: empleados de empresas privadas, empleados públicos y trabajadores por contratos. Adicionalmente, aparecen también quienes no tienen trabajo, caso que presenta los mismos valores (15%) en los estratos 1 y 2 y ninguna cifra en el estrato 3. Vale recordar que en el 2004 la tasa de desempleo en Montería fluctuó, según el DANE, entre el 13,5% y el 20,4%.

» Valores

La ética y los valores son los pilares de una comunidad y sociedad. De ahí su importancia para una política pública social sustentada en valores y derechos, en la medida que ellos encarnan las percepciones, los objetivos, intereses, costumbres, aspiraciones y sentimientos comunes que identifican y fortalecen a una colectividad.

En relación con la amistad y la convivencia, por ejemplo, lo que más valoran los monterianos es la sinceridad, 33.29%, la confianza, 15.29%, el respeto, 13% y la solidaridad, el 12.2%. En reciprocidad, los monterianos esperan y les gusta que los traten con respeto, 40.68%, afecto, 17.22%, buen trato, 10.94% y sinceridad, 10.22%.

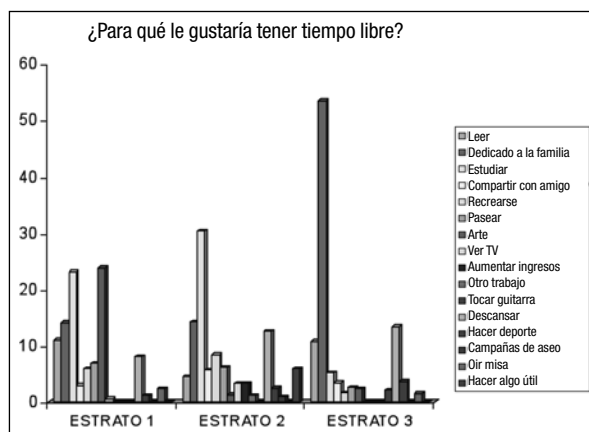
El sentimiento común que más identifica a los jefes de hogar en su respectivo entorno residencial es su esfuerzo por ser un buen vecino, al igual que su espíritu de superación. Sin embargo, un hecho curioso que también los identifica y se constata en los distintos estratos, es su escaso compromiso comunitario y poca participación en las tareas de mejoramiento del barrio.

» Tiempo libre

Una tendencia generalizada en la población objeto de este estudio, es el deseo de tener tiempo libre para poder estudiar y dedicárselo a la familia. Sin embargo, al observar esta tendencia por estratos (figura 4), se nota una especial particularidad en el estrato 1: su preferencia por el arte entre sus principales deseos. Esto confirma una de las apreciaciones de la teoría de Sen, pues no todas las personas tienen las mismas prioridades en la satisfacción de sus necesidades.

Los principales deseos por estudiar se expresan a través de las distintas carreras profesionales, encontrándose entre las más preferidas el Derecho, la Contaduría y la Medicina.

Figura 4
Gustos y deseos de tener tiempo libre



Fuente: Elaboración propia. Montería 2003.

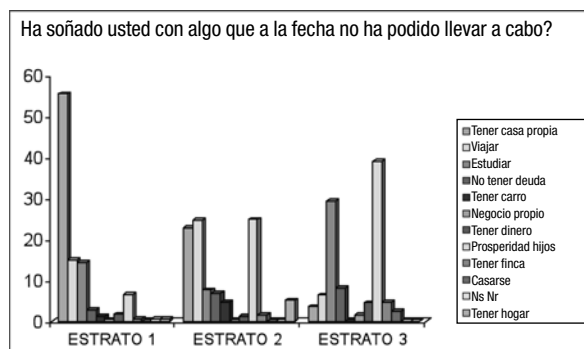
3.8 Sueños no realizados

Respecto a los sueños no realizados, los resultados obtenidos permiten tener una idea sobre los deseos y necesidades más sentidas de los moradores que aún no han podido ser satisfechas y, por lo tanto, se constituyen en sus principales objetivos y metas del quehacer cotidiano.

Los datos de la figura 5 registran cinco tipos principales de necesidades que, si bien difieren en su intensidad entre los estratos, se convierten en uno de los principales sueños y metas en la vida de los monterianos. Éstas son, en su orden: tener casa propia, 47.91%, viajar, 16.67%, estudiar una carrera profesional, 13.49%, la prosperidad de los hijos, 10.97%, y otro porcentaje aspira a no tener deudas.

Los principales sueños organizados por estratos socioeconómicos son: en el 55.37% de los hogares del estrato 1 –estratos socioeconómicos 1 y 2 del municipio–, tener casa propia; viajar el 14.95%, y estudiar el 14.48%. En el estrato 2 –estratos socioeconómicos 3 y 4 del municipio–, la prosperidad de los hijos, el 24.88%; viajar, el 24.71, y tener casa propia, el 22.86%. En el estrato 3, la prosperidad de los hijos, el 38.97%; estudiar, el 29.26, y no tener deudas, el 8.28%.

Figura 5
Sueños no realizados



Fuente: Elaboración propia. Montería 2003.

3.9 La naturaleza del problema de la vivienda en Montería

Dada la magnitud de esta necesidad aún insatisfecha, se hace necesario indagar sobre sus orígenes y demás factores asociados que ayuden a comprenderlo. Según datos del POT de Montería (2002), la ciudad creció 324 hectáreas entre 1989 y 2002 a un promedio de 25 hectáreas anuales. De este crecimiento, 65 has, o sea, el 20%, corresponden a 17 barrios de invasión durante el período 1980-1991 y 5 urbanizaciones piratas, entre 1983 y 1984, que representan, en 2002, un déficit estimado de 42.797 viviendas, así: 27.998 viviendas faltantes y 14.799 viviendas inadecuadas.

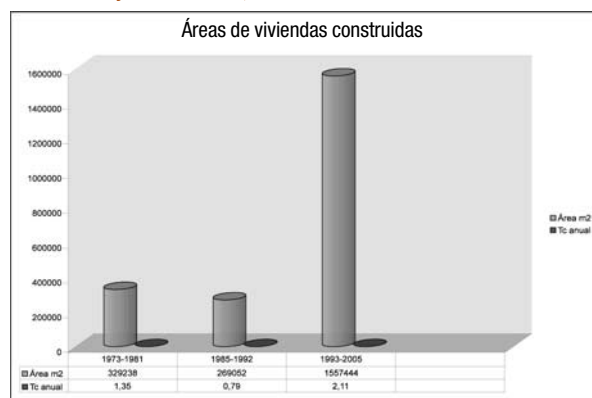
De acuerdo con estos datos, era de esperarse que la política pública social y económica tanto del orden nacional como departamental y municipal, se orientara hacia la solución o mejoramiento de este problema. Sin embargo, si se revisan las cifras de su comportamiento histórico se encuentra que, en lugar de disminuir, éste crece y se complica.

En el período 1973-1985, por ejemplo, se constata que el Instituto de Crédito Territorial (ICT), pese a todos sus problemas, entregó 10.337 viviendas en la zona urbana de Montería, haciendo todos los esfuerzos posibles para evitar el encarecimiento de la vivienda popular por efectos de los altos costos financieros y la elevación de los precios del suelo urbano, manejó, inclusive, tasas preferenciales de interés. El área construida de vivienda creció a una tasa anual de 12%, equivalente a un área construida de 329.238 m².

Entre 1986 y 2003, período en el cual entra en vigencia la Ley 9ª de 1989 o de la Reforma Urbana, se desmonta el ICT y se institucionaliza el mercado de la vivienda de interés social, la tasa de crecimiento anual casi se duplica, pasando de 12% a 23.2% en promedio, acá se destacan los estratos de mayores ingresos como los más beneficiados (figura 6), se ven los mayores porcentajes en los barrios El Recreo y La Castellana en los períodos 1986-1991, con una participación de 32.9%; 1992-1997, 28.4%, y 1998-2003, 22.9%.

Pero, ¿qué hechos o medidas de política pública incidieron en este comportamiento?

Figura 6
Evolución comparativa del área construida (m²) de vivienda de Montería y la Zona Norte, 1986-2003



Fuente: Elaboración propia con base en datos del DANE.

El crédito y la financiación de vivienda en Montería

La escasa información disponible sobre el tema sólo permite analizar una muestra compuesta por los créditos otorgados para vivienda nueva y vivienda usada en el período 2001 y primer semestre de 2005.

Bien se sabe que a raíz de la crisis del sector financiero en los años 1998-2000, que originaron las

políticas de liberación del sistema financiero en Colombia, se desató una fuerte reevaluación de la moneda nacional. Esto como consecuencia de la entrada masiva de divisas y de capital extranjero, lo que provocó a su vez una ola inflacionaria que se manifestó, desde 1993, en los altos precios de la vivienda (DANE, Banco de la República, 2003).

Esta ola de especulación suscitó el alza de los intereses financieros de 35.5% en 1992 a 43.7% en 1994, lo que originó la iliquidez y morosidad de los usuarios y, con ello, la recesión del sector de la construcción de vivienda en 1997.

En el marco de esta coyuntura, se expidieron un conjunto de medidas para aliviar la deuda de los morosos, entre las cuales se destaca la contribución conocida como el 3 x 1.000.³

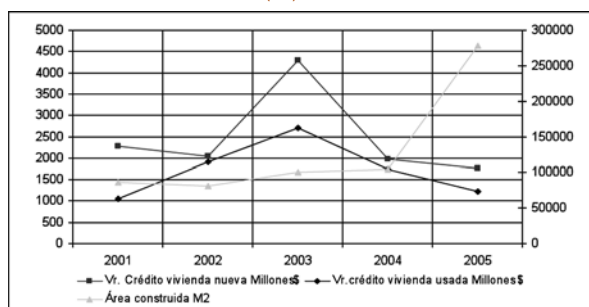
En el caso de Montería, cuya crisis se manifiesta en 1999, el sistema financiero, antes de la crisis, estaba conformado por 14 Bancos Comerciales y 6 Corporaciones de Ahorro y Vivienda (CAV). Después de dicha crisis y en virtud de la Ley 546 de 1999, por medio de la cual las CAV se transformaron en bancos comerciales, con facultades para conceder créditos para el consumo. El sistema financiero de Montería pasó a estar conformado por 16 Bancos Comerciales y 1 Corporación de Ahorro y Vivienda (AV Villas), situación que podría interpretarse como una ampliación de oportunidades y opciones para acceder al crédito y financiación de vivienda de interés social.

Sin embargo, al analizar las tendencias representadas en la figura 7, se observa que el crédito otorgado para vivienda en Montería en el período 2001 y primer semestre de 2005, ascendió a la suma de \$20.986 millones de pesos, \$12.354 de los cuales, el 58.86%, se destinaron a la construcción de 341 viviendas nuevas, y \$8.632 millones al mejoramiento de 235 viviendas usadas. Al divi-

³ Ver: Intervención del Senador Jorge E. Robledo en el debate sobre Vivienda de Interés Social realizado en la Plenaria del Senado el 1 de noviembre de 2005. Así como su intervención en la Audiencia sobre vivienda realizada en la Comisión Quinta, el 2 de noviembre de 2004.

dir cada uno de estos montos por sus respectivos números de vivienda, se obtiene un valor promedio por vivienda de \$36.228.739 y \$36.731.914, respectivamente. De esto se infiere que dichos créditos se destinaron mayoritariamente para la construcción de viviendas de estratos 3 y 4 y muy poco para la vivienda de interés social, puesto que el crédito promedio de este tipo de vivienda oscila entre \$8 y 10 millones de pesos. Esta apreciación se puede corroborar al dividir 648.894 m² de área construida entre 341 viviendas nuevas, obteniéndose un valor de 1.903 m² por vivienda, frente a un promedio de 50 a 60 m² de área construida por vivienda de interés social.

Figura 7
Evolución comparativa del crédito (millones de pesos \$) y el área construida de vivienda (m²)



Fuente: Calculado con base en datos del DANE. **Datos hasta junio de 2005.

Ahora, si se comparan las tendencias del área construida y el crédito asignado se observa el siguiente comportamiento: mientras el crédito se incrementa en un 18.42% en 2002 con relación al 2001, el área construida disminuye en -6.13%; en 2003, el crédito aumenta 77.37% y el área construida lo hace en 87.37%, en 2004, el crédito disminuye -46.75% y el área construida aumenta 3.83%; y, a junio de 2005, mientras el crédito disminuye en -0.6%, el área construida se dispara en 167.66%. De donde se infiere que la construcción

de vivienda en Montería se ha financiado mayoritariamente con recursos propios.

El mercado de vivienda y los subsidios

Con base en lo expuesto, se puede decir que la política de vivienda vigente en Colombia desfavorece a la población de menores recursos porque, bajo la racionalidad del mercado, siempre los constructores y las firmas privadas —oferta— se orientarán en función de la demanda efectiva y la mayor rentabilidad, en tanto que la demanda potencial de vivienda de interés social tenderá siempre a subir por encima de la oferta, dada la poca o nula capacidad de compra que se deriva de los precarios ingresos familiares, lo que, a su vez, incentivará el alza de su precio.

Y así, difícilmente se podrá dar respuesta eficaz a dicho problema, sobre todo si se tiene en cuenta el conjunto de requisitos exigidos para tener derecho al subsidio establecido,⁴ los cuales no consultan las verdaderas condiciones materiales y socioeconómicas en que viven los hogares necesitados de vivienda. La mayoría de éstos, como se dijo, son invasiones en predios sin títulos de propiedad ni derechos de posesión, sin servicios públicos y, en algunos casos, están ubicados en zonas de alto riesgo de inundación, lo que sumado al carácter informal de la actividad laboral de sus moradores, les imposibilita acceder a dichas oportunidades.

A esto debe sumarse el agravante de que tanto el número como el valor de los subsidios que se asignan son cada vez menores. En el 2000, este valor era equivalente a 23 salarios mínimos, en 2002 a 19 y en 2004 se redujo a 17.9 salarios mínimos.

Según datos del Ministerio del Medio Ambiente y Vivienda, de 164 subsidios, equivalente a \$1.195.557.554 asignados en Montería entre

4 Los requisitos establecidos para tener derecho al subsidio son los siguientes:

Ser trabajador independiente o informal no afiliado a una Caja de Compensación Familiar. Tener conformado un "hogar" de dos o más personas. Contar con ingresos totales mensuales del hogar no superiores a 4 s.m.l.m. No ser propietario de vivienda —excepto para subsidio de mejoramiento. Tener una cuenta de ahorro programado mínimo del 10% del valor total de la vivienda que desea adquirir —excepciones. No haber sido beneficiario del SFV del Inurbe o crédito del ICT. No tener derecho a otros subsidios nacionales para vivienda como, por ejemplo, los que ofrece la CPVM o el Banco Agrario.

agosto de 2002 y diciembre de 2003, en el 2005 no se había desembolsado un solo peso. Lo anterior se constituye en un problema adicional, tal como lo demuestra un estudio de la Contraloría General de la República (2002) a nivel nacional, donde se señala que en Colombia apenas se moviliza el 39% de los subsidios asignados, y que durante el período 1991-2000 el sistema de subsidios a la demanda adjudicó cerca de \$5.4 billones —a precios de 2000—, lo que equivale a un promedio de cinco millones de pesos por hogar, mientras las Cajas de Compensación tienen un promedio de seis millones de pesos.

Lo anterior, dice el estudio:

Significa que durante toda la década anterior se han adjudicado cerca de un millón de subsidios (incluyendo cajas de compensación y subsidios rurales que suman cerca de 290.000 subsidios) y que los subsidios asignados a lo largo de la década de los noventa, han tenido un comportamiento decreciente, de modo que cada vez se han invertido menos recursos del gobierno central en las soluciones de vivienda.

En relación con la financiación de vivienda, el estudio en mención señala que en 1995 ésta se acercó a —precios de 2001— a los \$4 billones y a \$4.5 en 1996, descendió en 1998 a un 27.6 % como consecuencia de la crisis y ascendió nuevamente en el 2000.

Finalmente, se dice que según las cifras a diciembre de 2000

El promedio anual de viviendas financiadas entre 1990 y 1998 fue de 126.000 unidades, en el año 2000 apenas se financiaron 40.000; en el caso de la banca hipotecaria, el número total de viviendas financiadas pasó de 95.000 en el periodo mencionado a 24.000 en el año 2.000. El número total de viviendas financiadas es similar a las que se financiaron en 1975; el de las financiadas por la banca hipotecaria es ligeramente inferior a la cifra de 1981; con excepción de una drástica caída de las viviendas financiadas en 1999, en el 2000 mantuvieron una dinámica creciente. La dinámica de la financiación de vivienda en Colombia no solo ha cambiado en su tendencia general, sino también en su composición; la participación de la financiación de vivienda de interés social en Colombia hacia el año 2000 no tiene que ver mucho con la que se presentaba en 1995.

Por su parte, el gobierno del presidente Uribe, de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, 2002-2006, adjudicó 400.000 subsidios, 100.000 por año, que representan el 54% de los nuevos hogares que anualmente se forman en Colombia los cuales, según estudios del DNP (2004), se estiman en 185 mil; a éstos habría que sumar 1.3 millones de hogares que se encuentran en condiciones de precariedad habitacional y que representan el 16% de los hogares urbanos del país (DNP: 4-5).

3.10 Balance entre las percepciones, los gustos, deseos, valores, sueños no realizados, y la satisfacción de los mismos

En esta parte del texto se hará un balance entre los objetivos y metas definidas por los propios moradores, desde la perspectiva del ser, saber, tener y hacer, y los logros reales obtenidos según las oportunidades y opciones del entorno.

— Deseos, sueños y percepciones frente a los logros obtenidos en salud, seguridad y protección ciudadana

Del total de los hogares encuestados cuyo deseo en la vida es tener buena salud, el 78.74% tienen acceso a los servicios del sistema general de salud y seguridad social, el 9.31% a un farmaceuta, el 4.38% a remedios caseros, el 2.81% a un médico particular, el 1.93% a un promotor de la salud, el 0.52% a un curandero, y 2.32% a ningún tipo de servicios. El 4.62% son beneficiarios del SISBEN.

Las entidades que ofrecen las mayores oportunidades son: Saludcoop, 34.5%; ISS, 20.82%; Comfacor, 12.21%; Coomeva, 7.93%; Humana Vivir, 7.91%; Medicina Integral, 5.02%; Otros, 11.61%.

— Deseos, sueños y percepciones frente a los logros obtenidos en educación

La educación, pese a ser un derecho fundamental de obligatoria prestación por el Estado, se

convierte en un deseo muchas veces no alcanzado en sus niveles básicos. Entre el total de los hogares que manifestaron entre sus anhelos ser un profesional universitario, el 9.05% sólo alcanzó la primaria incompleta, el 16.58% secundaria completa, 25.36% secundaria incompleta, 35.01% técnico completo, 14% universitario incompleto y ninguno ha logrado el nivel de universitario completo.

Entre quienes expresaron la superación personal como su máximo deseo, el 30.52% alcanzó la secundaria completa, el 15.11% secundaria incompleta, el 11.02% técnico completo, 6,45% técnico incompleto, 5.8% universitario completo.

La relación con el estudio de los hijos como una de sus principales metas, el 78.95% de ellos tienen la oportunidad de matricular a sus hijos en la escuela del barrio, el 11.21% en un instituto técnico y cero en la universidad.

_ Deseos, gustos y percepciones frente a los logros obtenidos en los ingresos y el consumo

Del total de hogares cuyo máximo deseo en la vida es tener buena salud, en el 24.53% de ellos sus ingresos no cubren los gastos mínimos, el 65.86% sólo cubre los gastos mínimos, y el 9.61% le alcanza para los gastos mínimos y para algo más. Para quienes desean la estabilidad laboral, el 65.57% no cubre los gastos mínimos, el 29.68% sólo cubre los gastos mínimos y el 4.75% cubre más de dichos gastos.

Los que tienen como máxima meta en la vida la superación personal, en el 15.21 % de ellos los

ingresos no cubren los gastos mínimos, el 74.04% sólo cubre los gastos mínimos y el 5.51% cubre más de estos gastos.

Los que piensan en función de la educación de los hijos, el 31.05% no cubre los gastos mínimos, el 54.26% sólo cubre los mínimos y el 14.69% los cubre y le queda para más.

En parecidas circunstancias a las anteriores se encuentran quienes sueñan con el bienestar de la familia, pues el 24.97% de ellos no cubren los gastos mínimos, el 54.36% sólo cubre los gastos mínimos y el 20.66% cubre los gastos mínimos y les alcanza para más.

3.11 Tipos de pobreza

De acuerdo con los datos de la matriz de pobreza e la tabla 8, se estiman tres tipos de pobreza, así:

- › Línea de Pobreza Subjetiva (LPS): comprende tres rangos o categorías de gastos: Ingresos que no cubren los gastos mínimos (<GM); ingresos que sólo cubren los gastos mínimos (GM); ingresos que cubren los gastos mínimos y alcanzan para más (> GM).
- › Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI): comprende seis rangos porcentuales de necesidades (>10% hasta >60%).
- › Deseos Satisfechos: comprende la diferencia entre los deseos y el logro de su respectiva satisfacción, D-L.

Si se asume que un hogar está en condiciones de pobreza absoluta cuando sus ingresos no alcanzan para cubrir los gastos mínimos, entonces se puede

Tabla 8

Matriz de Pobreza, porcentajes estimados LPS, NBI y DLO, por estrato y promedio general

Estrato	Tipos de pobreza DSN (%)										
	<GM	GM	>GM	>10%	>20%	>30%	>40%	>50%	>60%	Alguna	D- L
1	28,6	62,88	7,75	98,49	80,34	46,04	23,41	3,29	1,71	100	27,27
2	32,25	56,6	11,15	96,78	76,61	35,47	10,88	0	0	100	27,96
3	0	28,71	71,29	80,76	36,28	7,26	0	0	0	98,42	2,31
Promedio	20,28	49,4	30,06	92,01	64,41	29,59	11,43	1,1	0,57	99,47	19,18

Fuente: Elaboración propia, Montería, 2003.

concluir que el 20.28% de los hogares de Montería vive bajo estas condiciones, de los cuales el 28.6% pertenece al estrato 1 (1 y 2) y el 32.25% al estrato 2 (3 y 4).

De otro lado, si se asume que un hogar está en condiciones de pobreza cuando sus ingresos apenas alcanzan para cubrir los gastos mínimos, entonces se puede decir que el 49.40% de los hogares de Montería viven en condiciones de pobreza, de cuyo total el 62.88% pertenece al estrato 1, el 56.6% al estrato 2 y el 28.71% al estrato 3.

Desde el punto de vista de las NBI, si se asume que un hogar es pobre cuando tiene al menos el 20% de las necesidades básicas insatisfechas, entonces se concluye que el 64.41% de los hogares de Montería presentan estas condiciones, de los cuales el 80.34% pertenece al estrato 1 -1 y 2-, el 76.61% al estrato 2 -3 y 4-, y el 36.28% al estrato 3 -5 y 6-.

Por último, si se acepta que el bienestar y la calidad de vida se logra por el conjunto de realizaciones que una persona dispone hacer o estar con los bienes o servicios que posee -“funcionamientos” interrelacionados-, se concluye que el 19.18% de los hogares de Montería no logra dicha realización. De este total, el 27.27% pertenece al estrato 1 -1 y 2-, el 27.96% al estrato 2 -3 y 4-, y 2.31% al estrato 3 -5 y 6-.

4. Conclusiones y recomendaciones

4.1 Conclusiones

A nivel global, se concluye que la política pública social imperante en Colombia, que se fundamenta en la teoría de la elección racional, no es fuente de garantía para el cumplimiento de los derechos humanos consagrados en el ordenamiento jurídico vigente. Esto se debe a que sus propósitos no se orientan hacia la ampliación y el fortalecimiento de los principios y valores establecidos en la Constitución Política Nacional, sino en función del crecimiento económico, en donde se superponen criterios distributivos de rentabilidad,

eficiencia y competitividad por encima de los de equidad. Porque considera a todas las personas en igualdad de condiciones para competir en la lucha por acceder a los bienes y servicios que han de satisfacer las necesidades básicas, sin brindar a los más necesitados las opciones y los medios más adecuados y equitativos para ello, pese al esquema de estratificación que se adopta: Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), el cual es notablemente deficiente y desarticulado en su aplicación. Lo anterior, debido a que sobre éste no se ejerce un proceso de participación ciudadana en las fases de planeación, ejecución, seguimiento, control y evaluación, ni una coordinación interinstitucional con el resto de las entidades públicas y privadas involucradas en la problemática social. Así, esta circunstancia lo convierte en una herramienta de fácil manipulación de políticos y funcionarios corruptos de la administración pública local y nacional.

La política social educativa, que se sustenta en la teoría del capital humano es excluyente y discriminatoria al no facilitar a los estratos de menores recursos los medios y opciones adecuadas que garanticen el acceso a la educación con calidad, la permanencia y culminación de los diferentes ciclos y niveles del sistema educativo.

Desde el punto de vista de la teoría de la justicia distributiva de Rawls y del enfoque neoinstitucional (D. North), puede decirse que, si bien en Colombia todas las personas son iguales ante el Estado y la Ley, lo que se convierte en derechos y libertades consagrados en la Constitución Política Nacional, o sea, el gran “Acuerdo Social”, en la práctica difícilmente se cumple, ya que las instituciones requeridas para hacerlas realidad no sólo no las propician sino que, además, riñen con ellas. Ejemplo de esto son las normas que regulan la distribución, tenencia y usos de la tierra urbana que, tal como se evidenció en el estudio, son un fuerte obstáculo para la satisfacción de las necesidades de vivienda, al igual que el crédito financiero, el acceso a la tecnología, la educación, y la salud, entre otros.

En lo que respecta al enfoque de las capacidades (Sen), se concluye que éste puede ser una herramienta complementaria para la concreción, en las regiones, de la política pública macro social, ya que brinda importantes pautas y mecanismos que permiten identificar, seleccionar y priorizar la satisfacción de las necesidades humanas desde la perspectiva del ser, tener y saber, pero no propiamente en función directa de éste como lo concibe dicho enfoque, sino como parte constitutiva del sistema económico social y su contexto.

Desde el ámbito local, se logra establecer que los sectores y/o áreas estratégicas que pueden servir como base para impulsar una política pública social con equidad en el municipio de Montería, son, en su orden: la vivienda, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la promoción de los derechos humanos, la promoción de iniciativas de negocios y actividades económicas por barrios y comunas, la construcción y mejoramiento de infraestructura de saneamiento básico y equipamiento urbano, entre otros.

Los principales actores sociales para emprender procesos de mejoramiento y de desarrollo local en Montería, son los moradores pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2, quienes se identifican por su alto espíritu de superación, sana convivencia, solidaridad, confianza, respeto a la persona y sinceridad, así como por su vocación a las artes y los estudios, pese a no tener un alto grado de escolaridad, apoyo institucional, ni instancias organizativas que los orienten y ayuden.

4.2 Recomendaciones

Basados en las conclusiones establecidas anteriormente se esbozan a continuación algunas recomendaciones como lineamientos generales que pueden servir de base para la formulación de una política pública social con equidad a nivel nacional y local, particularmente en Montería.

Se parte de considerar que toda política pública social está íntimamente asociada con el modelo y las políticas macroeconómicas del desarrollo,

y que la misión de una política pública debe ser garantizar el cumplimiento de los principios, propósitos y derechos establecidos en la Constitución Política Nacional, puesto que en ella se recogen el sentir, las aspiraciones, la diversidad y la visión general del país que se quiere construir en el futuro, lo cual se convierte en un gran “Acuerdo Social”.

¿Cómo conciliar y hacer compatible la diversidad de enfoques existentes para lograr objetivos comunes de desarrollo y bienestar? En primera instancia, se debe reconocer el papel ineludible del Estado en velar por el cumplimiento de lo pactado en dicho “Acuerdo Social”, y por garantizar la protección de los grupos más vulnerables y excluidos de la sociedad, aspecto que proporciona no sólo los bienes y servicios básicos requeridos, sino diferentes opciones y los medios necesarios para su adquisición.

Esto implica la adopción de un sistema territorial de distribución y asignación de recursos por estratos o categorías de municipios pobres, que favorezcan, bajo ciertas condiciones y parámetros, a los más necesitados y rezagados.

En complemento a lo anterior, es necesario que el SISBEN deje de ser sólo un instrumento aislado de identificación de beneficiarios de los programas sociales y se convierta en un sistema dinamizador del desarrollo social, algo así como un Sistema Integrado de Programas Sociales (SISPROS), que sirva como base, no sólo para la focalización y distribución del gasto social, sino de marco orientador del desarrollo local, bajo un enfoque territorial integrado, es decir, con una cobertura de barrios y comunas, donde tengan cabida los moradores y sus respectivas necesidades, potencialidades y soluciones. Para ello puede ser útil la matriz de pobreza establecida en el estudio.

En segundo lugar y en concordancia con lo anterior, es necesario fortalecer el régimen de descentralización, que conceda a los entes territoriales más recursos y autonomía para la planeación y gestión del desarrollo local; y que fomente y apoye

su integración regional en torno a proyectos y objetivos comunes, su identidad e iniciativas de emprendimiento e innovación.

Desde esta perspectiva es necesario que a nivel local se impulsen estrategias combinadas de apoyo a la producción, los negocios y actividades económicas en general, basadas en el trabajo propio, articuladas a la satisfacción de necesidades básicas y el sustento familiar, con la meta de crear cadenas de pequeños negocios y actividades que contrarresten la el alto nivel de vida y faciliten el acceso a los bienes y servicios esenciales.

Para el éxito de una política social con equidad, en los términos aquí sugeridos, es necesario, además, cierta flexibilidad de la política educativa nacional. Lo anterior, en relación con su concepción de la educación sólo como un gasto de inversión con criterios de rentabilidad, y de las personas como meros factores de producción, en contraste con la perspectiva de la educación como derecho humano de obligatoria prestación por el Estado y del ser humano como agente potencial del desarrollo. Ello requerirá un mayor apoyo financiero del gobierno nacional a las universidades públicas y entidades educativas de este nivel, que deben diversificar sus programas y aumentar cupos en las diferentes zonas del país, con criterios de equidad, calidad y eficiencia.

En lo que respecta a la educación básica, debe hacerse un ajuste al actual régimen de liquidación de las transferencias. Este ajuste debe priorizar los criterios de pobreza y equidad antes de los de eficiencia: con esto se proporcionan y garantizan a las personas más vulnerables y de menores recursos, todos los medios necesarios para el acceso, permanencia y culminación de los diferentes ciclos educativos –matrícula, dotación, uniformes, transporte, auxilio de alimentación.

El sistema educativo en general debe ofrecer varias opciones y modalidades de atención para el acceso de toda la población escolar y los padres de familia. Flexibilizar los calendarios, horarios y el currículo, de conformidad con las particu-

laridades locales regionales. Prestar igual o más atención a los aspectos de la calidad por la vía de la cualificación docente, entre otros.

Para empezar un proyecto estratégico con este enfoque podría estar basado, en el caso de Montería, en la solución del problema de la vivienda popular, sobre la base de los distintos tipos de pobreza establecidos, que considere distintas oportunidades y opciones según las potencialidades y fortalezas de cada zona urbana y la disponibilidad de recursos de las entidades gubernamentales involucradas.

Bibliografía

Alcaldía Municipal de Montería. (2003). *Informe de gestión 2001-2003*. Montería.

Ayala, U. et al. (1994). *Contribución al diagnóstico sobre la deuda penal rural en Colombia, en el agro y la Cuestión Social*: Ministerio de Agricultura.

Contraloría General de la República. *La política de vivienda en Colombia, una aproximación situacional y prospectiva*. Disponible en: www.banrep.gov.co.

Contraloría General de la República. (2004). *Informe Social*. Disponible en: www.contraloriagen.gov.co

Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (1987, junio 19). “Magnitud de la pobreza en Colombia”. *Boletín de Estadística*. Nro. 411.

DANE. (2003). *Encuesta Nacional de calidad de vida de los hogares*. Disponible en: www.dane.gov.co

DANE. (1990). *Boletín de Estadística*. Nro. 451, octubre.

DANE y Banco de La República. (2003). *Informe de coyuntura Económica Regional de Córdoba*, primer semestre de 2003: Bogotá.

DANE y Banco de La República. (2004). *Coyuntura Económica Regional de Córdoba*, primer semestre de 2004: Bogotá.

Departamento Nacional de Planeación (DNP). *Plan de desarrollo cambio con equidad 1982-1986*. Bogotá.

- www.dnp.gov.co/PortalWeb/PND/PlanesdeDesarrolloanteriores/. Fecha de consulta: enero 2006.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2004). "Lineamientos para optimizar la política de desarrollo urbano". *Documento CONPES 3305*. Bogotá.
- Feres, J. y Mancera, X. (2001). Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura. *Serie Estudios Estadísticos y prospectivos 11*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas.
- Galvis, L. y Meisel, A. (2000). "El crecimiento económico de las ciudades colombianas y sus determinantes, 1973-1998". *Documentos de Trabajo sobre Economía Regional*. Centro de Investigaciones Económicas del Caribe Colombiano. Banco de la República Cartagena de Indias. www.banrep.gov.co. Fecha de consulta: abril de 2006.
- Gordillo, D y Ariza, N. (2005). "Evolución de los resultados de la educación en Colombia, 1997-2003". *Serie Archivos de Economía, DNP*. Bogotá. www.dnp.gov.co. Fecha de consulta: mayo de 2006.
- Hernández, A. (2006). *La teoría ética de Amartya Sen*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, CIDER-CESO.
- Kalmanovitz, S. (2003). *El Neoinstitucionalismo como Escuela*. www.banrep.gov.co. Fecha de consulta: febrero de 2005.
- Keynes, J. (1963). *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*. (Sexta edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- Martínez, G. (2004). "Tipos de Elección Racional". *Revista Internacional de Sociología*. Nro. 37. Universidad de La Laguna, Santa Cruz de Tenerife.
- Mancero, X. (2001). La medición del desarrollo humano: elementos de un debate. *Serie estudios estadísticos y prospectivos 11*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas.
- Méndez, J. (1999). *Fundamentos de Economía*. Tercera edición. México: McGraw-Hill.
- Mill, J. (1970). *Sobre la libertad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2004). *Perfil educativo Departamento de Córdoba*. www.mineducación.gov.co. Fecha de consulta: marzo de 2006.
- Organización Internacional de las Migraciones (OIM). (2004). *Construcción de una respuesta intersectorial en Salud Sexual y Reproductiva, con énfasis en prevención y atención a las ETS-VIH-SIDA, con jóvenes y adolescentes residentes en comunidades receptoras de población desplazada en el municipio de Montería*. <http://www.oim.org.co/anexos/documentos/publicaciones/libro64.pdf>. Fecha de consulta: marzo de 2006.
- Programa Nacional de las Naciones Unidas (PNUD) y Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2003). *Diez años de desarrollo humano en Colombia*. (Primera edición). Bogotá: Alfaomega Colombiana S. A.
- Rawls, J. (2006). *Teoría de la Justicia*. (Sexta edición). México: Fondo de Cultura Económica.
- República de Colombia, ESAP. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Centro de publicaciones.
- Sen, A. *Cultura, libertad e independencia*. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es>
- Sen, A. *Capacidad y Bienestar*. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es>
- Sen, A. *Juicios de la Globalización*. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es>
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Bogotá: Editorial Planeta S. A.
- Smith, A. (1983). *La riqueza de las Naciones* (1794). J. A. Ortiz (trad.). Barcelona: Ediciones Orbis S.A.
- www.eumed.net/coursecon/4.óptimo.htm