

# POBREZA E INSTITUCIONALIDAD: EL ROL DEL ESTADO Y LAS ASPIRACIONES DE LOS POBRES DE BARRANQUILLA (COLOMBIA)\*

José Luis Ramos R., José Moreno C.

## **JOSÉ LUIS RAMOS RUIZ**

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL CARIBE – IEEC, ADSCRITO AL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO – GRANECO DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE, BARRANQUILLA (COLOMBIA)

jramos@uninorte.edu.co

## **JOSÉ MORENO C.**

PROFESOR E INVESTIGADOR DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS ECONÓMICOS DEL CARIBE – IEEC, ADSCRITO AL GRUPO DE INVESTIGACIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO – GRANECO DE LA UNIVERSIDAD DEL NORTE, BARRANQUILLA (COLOMBIA).

jmoreno@uninorte.edu.co

Dirección: Universidad del Norte, Instituto de Estudios Económicos del Caribe - IEEC, Km 5 vía a Puerto Colombia, A.A. 1569, Barranquilla (Colombia)

\* Esta investigación fue financiada por la Universidad del Norte en el marco de la Convocatoria de Proyectos de Menor Cuantía. Los autores agradecen la colaboración a Marcos Ariza, Santiago Sarmiento y Omar Campo por el apoyo dado a lo largo del proceso investigativo.

## RESUMEN

En esta investigación se analizan las características socioeconómicas relevantes que tiene la población pobre del distrito de Barranquilla (Colombia), y se destacan en el análisis las aspiraciones y la percepción que estas personas tienen sobre las instituciones de carácter público que se dedican a atender las demandas sociales. El estudio examina la relación entre los ciudadanos menos favorecidos y la institucionalidad social en sus múltiples manifestaciones y dimensiones, siguiendo los preceptos de la teoría institucional. Metodológicamente el estudio responde a un diseño cualitativo-cuantitativo, de carácter descriptivo-analítico. Para la interpretación de la información recogida a través de las encuestas se realizó un análisis de correspondencias múltiples.

**PALABRAS CLAVE:** Pobres, aspiraciones, instituciones.

**CLASIFICACIÓN JEL:** I30, I39, D02.

## ABSTRACT

*This research analyses the main social and economical characteristics of the poor population in the District of Barranquilla, with emphasis on these people's aspirations and perceptions of public social institutions dedicated to satisfying social demands. The study examines the relationship between less privileged citizens and social institutionality in their multiple expressions and dimensions, following the rules of institutional theory. In methodological terms this study follows a descriptive qualitative-quantitative model. The interpretation of recolected data was made through an analysis of multiple correspondences.*

**KEY WORDS:** *Poor population, institutions, aspirations.*

**JEL CLASSIFICATION :** I30, I39, D02.

## INTRODUCCIÓN

Alo largo de la última década, la aproximación hacia el fenómeno de la pobreza, por parte de los investigadores sociales de avanzada, ha tendido a involucrar aspectos que eran sistemáticamente relegados por la economía del bienestar tradicional.

De la mano de los aportes conceptuales de Amartya Sen, factores como la institucionalidad, el desarrollo humano y el bienestar integral de las personas se han convertido en referentes imprescindibles en los análisis de la realidad socioeconómica.

Este proyecto de investigación pretende explorar las características socioeconómicas más importantes de la población pobre de la ciudad de Barranquilla y sus aspiraciones como miembros de un núcleo familiar. Igualmente, pretende conocer la capacidad de respuesta y credibilidad que ostentan las instituciones que atienden las demandas sociales de la población pobre en el distrito de Barranquilla.

La investigación parte de la premisa de que los problemas de la población pobre no son atendidos de manera eficiente y eficaz por las instituciones sociales de carácter público. Según la Constitución de 1991, el Estado *—a través de sus instituciones—* asume la responsabilidad fundamental e indelegable en la generación de las condiciones que favorecen o impiden el mantenimiento y el crecimiento de la pobreza. La experiencia de los países desarrollados enseña, asimismo, que ni la sociedad civil por su propia iniciativa y mucho menos los mercados fueron capaces de reducir la pobreza. El actor principal de tal logro, sobre todo a partir de la Segunda Guerra Mundial, fue el Estado. En consecuencia, no se trata tanto de argumentar filosófica o teóricamente sobre esta premisa sino de abordar las manifestaciones concretas por las cuales los Estados *—representados en los entes territoriales—* participan por acción u omisión en la generación, mantenimiento y profundización de la pobreza extrema, así como en la creación de los instrumentos y políticas dirigidas a aliviarlas o reducirlas. En razón de lo anterior, resulta de interés indagar la problemática de la pobreza consultando a los mismos actores comunitarios e institucionales.

En este trabajo se intentan resolver dos interrogantes: *¿Cuáles son las aspiraciones de las personas pobres de Barranquilla?* y *¿cuál es la capacidad de respuesta y credibilidad de las instituciones locales para satisfacer las demandas sociales producto de los niveles de pobreza?*

A fin de dar respuesta a los anteriores interrogantes, el trabajo elige los planteamientos de autores como Bardham, North, Greif, Kliksberg, Keckeisen, Reppeto y Sen. Particularmente, la teoría del desarrollo de Bardham resalta la existencia de dos tendencias que emergen de la economía institucional: La teoría de la información imperfecta (donde se resalta la ineficiencia informativa en la implementación de políticas de desarrollo) y la escuela historicista de North (1981, 1990) y Greif (1992), donde se concentra el análisis histórico comparativo de los procesos de desarrollo a partir de la evolución de sus instituciones.

Por su parte, Kliksberg (2001) afirma que no solamente el crecimiento económico —entiéndase un aumento del producto bruto per cápita— conduce a disminuir los niveles de pobreza; esto ha quedado en entredicho frente a la experiencia latinoamericana en los últimos 20 años. Igualmente, subraya que no debe olvidarse que la calidad de vida de la sociedad es el punto de referencia para evaluar el avance de ésta en el ámbito económico y social.

La mayor parte de los análisis sobre pobreza realizados por la ciencia económica se han centrado exclusivamente en la evolución del ingreso económico de las personas. Como afirma Bardham: “La política social ha tendido a ser vista como un complemento secundario de otras políticas de aparente mayor importancia para el desarrollo, como aquellas centradas en el desarrollo productivo, los equilibrios monetarios, el crecimiento tecnológico y la privatización, entre otras”.

Aunado a lo anterior, Sen (1993) afirma que

“los individuos vivimos y operamos en un mundo de instituciones, de las que no somos siempre conscientes, muchas de las cuales trascienden hoy las fronteras nacionales. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen crucialmente de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no sólo contribuyen a nuestras libertades, sino que son evaluadas en función de su contribución a nuestras libertades. Así lo exige el contemplar el desarrollo humano como libertad” (Tomado de Martínez, 2002).

Metodológicamente, el presente estudio responde a un diseño cualitativo –cuantitativo, de carácter descriptivo– analítico. Los resultados de esta investigación son producto de la aplicación de 600 encuestas a personas pobres registradas en el SISBEN<sup>1</sup> en el distrito de Barranquilla (Colombia).

Este artículo se encuentra dividido en dos secciones: La primera contiene las características socioeconómicas de la población objeto de estudio, y las percepciones de este grupo de población frente al papel de las instituciones públicas. La segunda sección sintetiza las principales aspiraciones que tienen los pobres en materia educativa, vivienda, empleo y de carácter personal, a partir de la aplicación del Análisis de Correspondencia Múltiple.

## 1. ASPIRACIONES DE LOS POBRES EN BARRANQUILLA

### 1.1. ALGUNOS HECHOS ESTILIZADOS SOBRE LA POBREZA EN COLOMBIA

Los elevados índices de inequidad y pobreza de América Latina y del Caribe hasta la década de los sesenta se atribuían a las bajas tasas de crecimiento económico respecto al de crecimiento de la población. El panorama actual es diferente al de la década de los sesenta, cuando se impulsó la anterior interpretación y se intentó aplicar remedios para abatir la pobreza y la inequidad de acuerdo con ésta. Pero la dinámica actual de la población de América Latina no es la misma que la del pasado. Filgueira y Peri (2004), sostienen que:

“El proceso irreversible de transición demográfica ha seguido adelante y la problemática poblacional de los países es diferente. En parte, porque las etapas más avanzadas de la transición implican desafíos de otra naturaleza (estructuras de edades, envejecimientos, etc.) y en parte porque a las tendencias seculares de largo plazo se superponen problemas originados por nuevos patrones de comportamiento sexual y reproductivo (antes inexistentes o marginales)”.

<sup>1</sup> Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales.

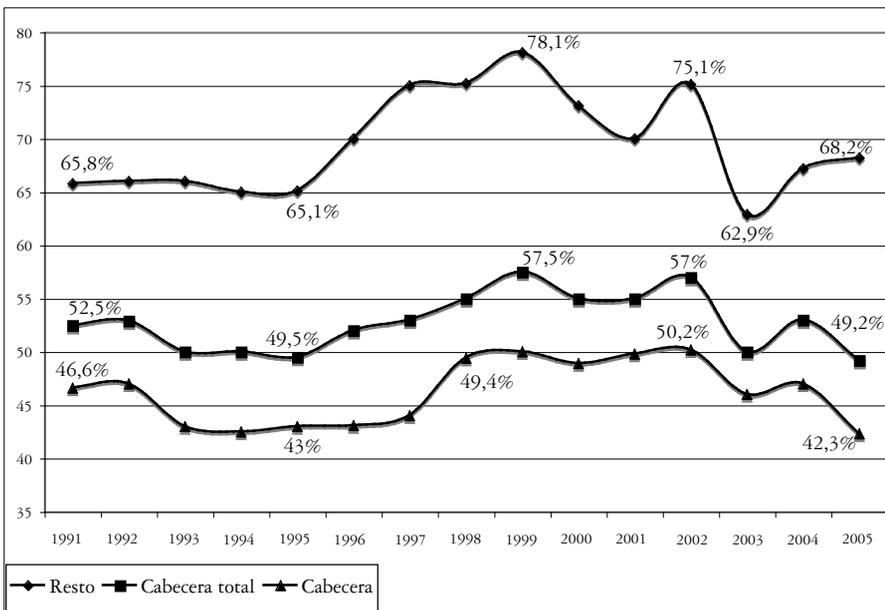
En esta misma dirección, en la Cumbre del Milenio los 189 gobernantes que forman parte de las Naciones Unidas, entre ellos el de Colombia, se comprometieron a reducir a la mitad la extrema pobreza de sus países hasta el año 2015, lo cual no podría lograrse si sólo se considera el crecimiento económico como el pilar fundamental de dicha reducción; es necesario incluir aspectos sociodemográficos y de cultura sexual y reproductiva de los seres humanos, al igual que aspectos relacionados con la eficacia de las instituciones y las políticas de equidad redistributivas.

De acuerdo con el último informe del Panorama Social de América Latina (CEPAL, 2006), se señala que en el año 2005 el 38,8% de la población latinoamericana y caribeña se encontraba en situación de pobreza (209 millones de personas) y un 15,4% en indigencia (81 millones de personas). Tal situación no es ajena para el caso colombiano. Verbigracia, según el Departamento Nacional de Planeación (Misión para el Diseño de una Estrategia para la Reducción de la Pobreza y la Desigualdad - MERPD), la pobreza en Colombia se situó para el año 2005 en 49,2%: A nivel urbano en el 42,3%, y en la zona rural en el 68,2%. Contrariamente a lo anterior, el Centro de Investigación y Desarrollo de la Facultad de Economía de la Universidad Nacional sostiene que el nivel de pobreza del país para ese mismo año alcanzó el 66%.

La imposibilidad de alcanzar una sociedad más equitativa y libre de pobreza ha sido justificada con el argumento de que el conflicto armado es el óbice para lograr tal sociedad; pero, más allá de esta discusión, lo único cierto es que no se puede seguir prolongando la situación de pobreza extrema que padece más de la mitad de la población colombiana. De acuerdo con las cifras de la CEPAL, la magnitud de la pobreza e indigencia entre niños y adolescentes colombianos es del 45% (pobres) y 17% (indigentes), lo cual da como resultado un alarmante 62% de los futuros adultos de Colombia que no tienen acceso a ninguna esperanza de supervivencia y se debaten entre la desnutrición, la insalubridad y la ignorancia.

En un estudio reciente, realizado por Núñez y Cuesta (2006), se reseña la evolución de la pobreza en Colombia para el período 1991-2005. Se muestra que para los años previos a la crisis de 1999 la pobreza aumentó, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.

“Para el período 1996-1999, el porcentaje de personas en situación de pobreza pasó de 51% a 57,5% en el total nacional, de 43% a 49% en las zonas urbanas, y de 70% a 78% en las zonas rurales. En los años posteriores a la recesión, la pobreza presentó una tendencia hacia la baja, pero este comportamiento no se mantuvo a lo largo de todo el período, y en el 2002 alcanzó nuevamente el porcentaje observado en 1999”.



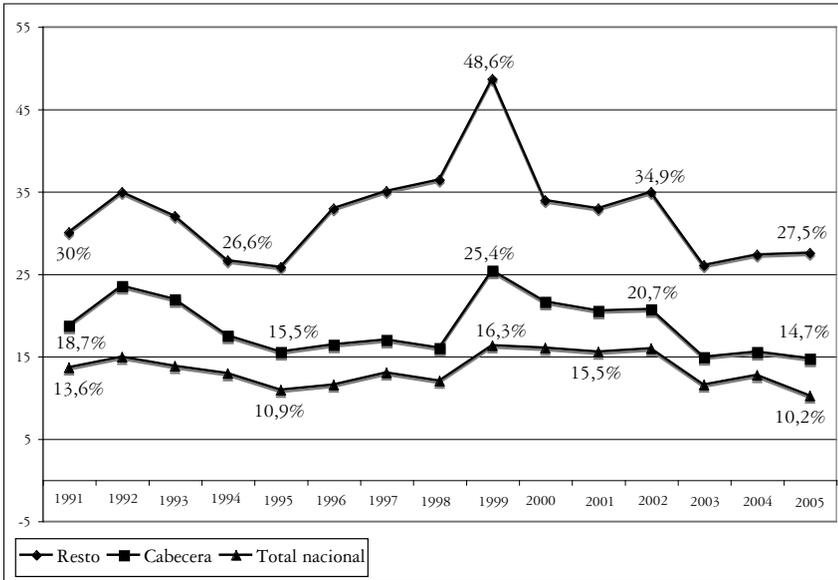
Fuente: MERPD. Los datos 2003-2005 pueden cambiar con las estimaciones definitivas de cuentas nacionales.

**Gráfico 1**  
Personas en situación de pobreza en Colombia, 1991 - 2005

De otra parte, durante 1999 el porcentaje de personas en pobreza extrema en el área rural alcanzó el 48,6%, mientras que para el 2005 fue de 27,5%. Esta “recuperación” puede ser el efecto generado por el desplazamiento de las personas, debido al conflicto armado que se presenta en el campo colombiano; aunque existen investigadores que atribuyen esa disminución de la anterior tasa a la recuperación económica que logró Colombia en estos últimos cinco años, como resultado del auge de la economía mundial. Para el área urbana, la pobreza extrema en el año 1999 se situó en 16,3%; y un lustro después se ubicó en 10,2%. En el total del país para 1999 la población indigente era del 25,4%, y para el año 2005 se logró disminuir en nueve punto porcentuales aproximadamente (14,7%). A pesar de la disminución de los niveles de pobreza y de indigencia a nivel urbano y rural, estos siguen siendo altos.

A nivel regional, el estudio “*No siempre pobres, no siempre ricos: Vulnerabilidad en Colombia*” (Núñez & Espinosa, 2005) concluye que los mayores niveles de pobreza se presentan en la Costa Pacífica colombiana (51,8%). Para la Costa Atlántica este indicador es del 44,8%, cifra superior en aproximadamente nueve puntos porcentuales con respecto al promedio nacional (36%). Este mismo comportamiento es señalado por un estudio del Observatorio del Caribe Colombiano (2003), donde se reseña que de cada 100 nacidos en la Costa Pacífica, 18 tienen la probabilidad de ser pobres en el futuro; de igual forma, en la Costa Atlántica este indicador señala 14 de cada 100 personas nacidas en los departamentos que integran esta región.

En síntesis, independientemente de las disparidades de las medidas sobre pobreza en Colombia, lo cierto es que tenemos un país con niveles de pobreza que requieren políticas innovadoras y asertivas de corto y mediano plazo, que consideren las capacidades de la población para transformarse por su propia iniciativa, y de instituciones sólidas y dinámicas capaces de soportar las demandas colectivas a nivel social.



Fuente: Los datos 2003-2005 pueden cambiar con las estimaciones definitivas de cuentas nacionales.

### Gráfico 2

Personas en situación de indigencia en Colombia, 1991 - 2005

## 1.2. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y ASPIRACIONES DE LOS POBRES EN BARRANQUILLA

Los resultados que a continuación se exponen son producto de un trabajo de campo realizado con las personas registradas en el Sistema de Identificación de Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), que en su totalidad representan lo que los sociólogos denominan como la “cola de la pobreza”. En tal sentido, se examina, en primera instancia, el lugar de nacimiento, el nivel educativo, el tipo de ocupación laboral, los ingresos, la conformación de redes sociales y las aspiraciones de los pobres “sisbenizados” en Barranquilla.

- Lugar de nacimiento

Con respecto al lugar de procedencia, los resultados empíricos señalan

que el 67% de la población encuestada es nativa de Barranquilla. Otra proporción significativa de población, la constituyen quienes provienen de otros municipios de Colombia (27%). Este comportamiento está asociado al proceso de desplazamiento y de violencia que se vive en algunas poblaciones de nuestro país, y al deseo de llegar a los centros urbanos industriales como Barranquilla. No está de más señalar que estas personas buscan un lugar donde asegurar el futuro de sus familias.

**Tabla 1**

Lugar de nacimiento, vivienda habitual y lugar donde quisiera que sus hijos se establecieran en el futuro

CARACTERÍSTICAS	BARRANQUILLA	OTROS MUNICIPIOS DEL ATLÁNTICO	OTROS MUNICIPIOS DE COLOMBIA	OTRO PAÍS
LUGAR DE NACIMIENTO	67.6%	4.8%	26.8%	0.7%
VIVIENDA HABITUAL	95.3%	1.8%	2.6%	0.3%
FUTURO DE LOS HIJOS	78.2%	0.8%	6.5%	14.5%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la evidencia empírica.

Por otro lado, es relevante mencionar que, en su mayoría, los encuestados tienen vivienda habitual en Barranquilla y escasamente consideran a otros lugares como alternativa para vivir. Lo que puede indicar que, a pesar de las dificultades económicas y sociales por las que pueden estar atravesando, Barranquilla les ofrece las oportunidades para desarrollar su núcleo familiar, sin tener que soportar el estado de incertidumbre económico y de violencia que se vive en otras ciudades de Colombia. Tal comportamiento se refuerza cuando el 78% de los entrevistados afirma que desea que sus hijos se establezcan en Barranquilla en un futuro. Sin embargo, un grupo de entrevistados (14%) opinó que el futuro de sus hijos no está en Barranquilla, sino que, por el contrario, desean que migren hacia otros países, donde puedan obtener mejores condiciones de empleo, vivienda, ingresos, educación y seguridad social.

- **Nivel educativo**

La educación es el elemento más importante para el crecimiento económico y también para la reducción de la pobreza. Especialmente en momentos en que como resultado de los cambios tecnológicos y de las reformas económicas, las estructuras de los mercados de trabajo están cambiando radicalmente (Banco Mundial, 1996). Bajo este contexto, el nivel educativo actual de la población pobre de Barranquilla impide a la gran mayoría una vinculación formal al aparato productivo de la ciudad. Los resultados de la investigación muestran que más de las tres cuartas partes de los encuestados sólo lograron niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria. Un 11% presenta niveles intermedios de formación educativa (técnicos y tecnólogos), y sólo un 8% son profesionales y, en su mayoría, se encuentran en la categoría de subempleados, ya que no ejercen funciones y competencias en las que fueron formados.

A pesar de que las personas pobres de Barranquilla quieren estudiar, el sistema educativo público no es suficiente para atender la demanda. Los resultados de la investigación arrojan que de cada 100 personas que deseaban estudiar, sólo 64 personas accedían al sistema, y se excluían más de la tercera parte de los aspirantes. Ante los planteamientos realizados por el Banco Mundial, esto confirma que la cobertura y calidad educativa del distrito de Barranquilla no garantizan la competitividad de su aparato productivo, el crecimiento económico y menos aún la disminución de la pobreza, por lo menos para el próximo lustro.

- **Ocupación laboral**

En términos generales, en la población en estudio existe una correlación entre los niveles educativos obtenidos y la profesión que tiene en el presente. Al respecto, se encontró que los oficios predominantes son aquellos que exigen una menor cualificación, tales como taxista, zapatero, albañil, carnicero y latonero, entre otros. Dentro de las profesiones técnicas y tecnológicas se encuentra

la población que tiene un nivel educativo mediano, y allí se destacan los oficios de tornero, modista, electricista, analista y programador de computadores, entre otros. Finalmente, en el nivel de los profesionales, que conforman el menor grupo de población, se destacan los oficios de trabajadores sociales, contadores públicos, químicos farmacéuticos y licenciados en educación.

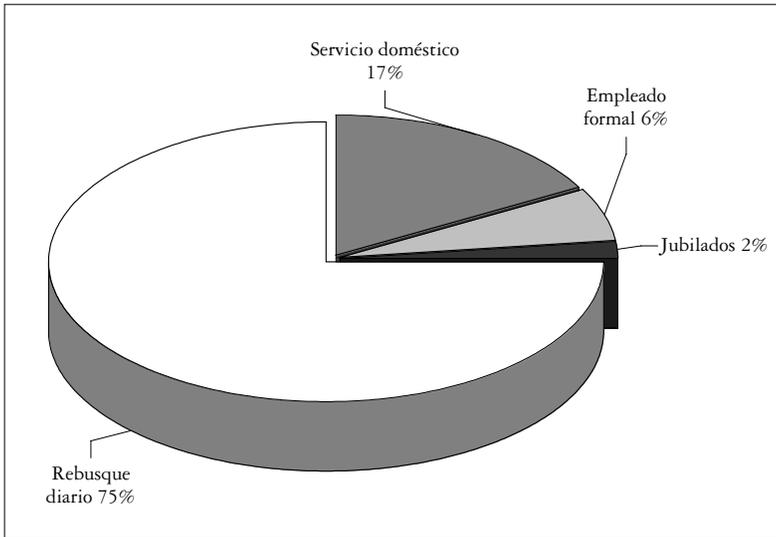
Esta situación laboral, de acuerdo con los datos obtenidos, está muy relacionada con los bajos niveles educativos y de cualificación alcanzados por los padres. Lo que indica que existe una tendencia generacional iterativa en los oficios desarrollados por los miembros de los núcleos familiares a los cuales pertenecen, ya sea por tradición familiar o porque las políticas diseñadas para mejorar las condiciones socioeconómicas a la población pobre han sido excluyentes en su aplicación.

Es preocupante encontrar una proporción significativa de personas que, sin salir de su hogar, esperan tener la posibilidad de un enganche de trabajo, lo cual explica en cierto sentido la desesperanza que tienen frente al mundo laboral. En su mayoría, este grupo de personas deriva sus ingresos del rebusque diario en las actividades que la demanda laboral le permita. En tal sentido, encontramos que el 74% de las personas encuestadas ha trabajado durante la última semana al menos durante una hora en actividades de servicios por remuneración específica o en negocios de familias de características informales (venta callejeras y en el mercado público).

De otro lado, es importante anotar que el servicio doméstico y la preparación de alimentos para ventas callejeras se constituyen en fuentes de ingresos para las mujeres de este grupo. En términos proporcionales, las mujeres representan aproximadamente una cuarta parte de la población pobre encuestada.

Una de las razones determinantes de la deserción y del bajo nivel de escolaridad de los pobres “sisbenizados” es la vinculación a temprana edad al mercado laboral. La mayoría (75%) inicia su vida laboral entre los 11 y los 21 años, edad en la que el ser humano debe formarse intelectualmente para contribuir con el desarrollo

productivo y la competitividad de la economía del país. Por tanto, no es de sorprender que el Índice de Desarrollo Humano de estas comunidades esté por debajo del promedio nacional, inclusive equivalentes a regiones muy pobres de Colombia, tales como Chocó y Córdoba.



Fuente: Elaboración de los autores a partir de la evidencia empírica.

### Gráfica 3

Ocupación laboral de la población pobre “sisbenizada” en Barranquilla

- **Nivel de ingresos**

El ingreso de la población se constituye en uno de los indicadores más utilizados para medir la desigualdad económica y social. Tan importante es para el diseño de política social, que varias instituciones mundiales han estudiado en profundidad el tema de forma sistemática. Por ejemplo, el Banco Mundial, en un primer intento de medir la desigualdad mundial entre finales de la década de los ochenta y finales de los noventa, plantea que los ingresos medios del 5% de la población más rica del mundo, que eran 78 veces superiores a los del 5% de la población más pobre en la

década de los ochenta, fueron 114 veces superiores a finales del siglo pasado. Lo que indica que el 5% de la población pobre se empobreció más aún, mientras que los ingresos de una quinta parte de la población rica aumentaron un 12% en términos reales.

Los resultados obtenidos dan evidencias del deterioro del nivel de ingresos de los pobres en el distrito de Barranquilla. Por ejemplo, se encontró que más de la mitad (57%) sobreviven hasta con 200 mil pesos mensuales. De dicha población, el 27% tiene como máximo un ingreso de 100 mil pesos mensuales, lo que equivale decir que la cuarta parte de los pobres de Barranquilla satisfacen sus necesidades básicas con 3.300 pesos diarios.

**Tabla 2**

Ingresos mensuales de los pobres “sisbenizados”, 2006

INTERVALO INGRESOS	PORCENTAJE (%)	ACUMULADO (%)
\$1 A \$100.000	27.1%	27.1%
\$100.001 A \$200.000	30.2%	57.3%
\$200.001 A \$300.000	13.7%	71.0%
\$300.001 A \$400.000	19.2%	90.2%
MÁS DE \$400.001	9.8%	100.0%

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la evidencia empírica.

Por otro lado, al investigar si los padres cabeza de familia obtienen ingresos por conceptos de jubilación, viudez, invalidez y subsidios, se encontró que el 91% no recibe dinero por los anteriores conceptos, pero sí obtiene ayuda económica de las redes sociales y la solidaridad de los vecinos.

### 1.3. RESPUESTA INSTITUCIONAL A LOS PROBLEMAS DE LOS POBRES EN BARRANQUILLA

A través de la confianza que tienen los ciudadanos pobres beneficiarios de programas sociales se puede determinar la calidad de las instituciones. La presente investigación arrojó que el 49% cree en las instituciones privadas y el 43% en las instituciones públicas; es

importante observar que estos resultados están directamente relacionados con la solución que reciben a los problemas que afrontan y la prontitud en la respuesta que ofrecen las instituciones. Es obvio considerar que es necesaria la participación ciudadana en aspectos relacionados con el manejo público de los asuntos colectivos, para lograr una mayor articulación y correspondencia entre la oferta institucional de bienes y servicios y la demanda de los mismos por parte de las personas beneficiadas de los programas sociales.

**Tabla 3**

Instituciones en que más confían los pobres de Barranquilla

RAZONES	PORCENTAJE (%)
INSTITUCIONES PRIVADAS	48.7%
INSTITUCIONES PÚBLICAS	42.7%
MIXTAS DE CARÁCTER CORPORATIVO	3.7%
ONGS	4.9%

**Fuente:** Elaboración de los autores a partir de la evidencia empírica.

Como resultado de las deficiencias en las instituciones públicas, la confianza de las personas encuestadas hacia éstas es mínima. Solamente la iglesia y el sistema universitario local poseen índices de confianza altos (por encima del 50%) entre las personas encuestadas en los estratos 1 y 2 en Barranquilla.

**Tabla 4**

Confianza en las instituciones de Barranquilla (en porcentajes)

NIVEL	IGL	POL	FIS	EJE	ALC	PER	CON	DAS	ICBF	GOB.	JUZ	DEF	UNIV
ALTO	53.9	10.6	4.9	4.9	21.8	1.5	1.0	3.5	10.9	4.0	3.2	1.2	51.2
MEDIO	14.2	8.0	3.9	4.0	37.2	1.0	0.3	1.8	4.7	4.4	1.3	0.0	12.5
BAJO	31.8	81.4	91.3	91.1	41.0	97.5	98.7	94.6	84.4	91.6	95.5	98.8	36.3

**Fuente:** Elaboración de los autores a partir de la evidencia empírica.

El creciente número de problemas de seguridad ha generado desconfianza de la población pobre de Barranquilla frente a las acciones de los organismos del Estado. Asimismo, no deja de

sorprender que las instituciones ligadas a la administración pública y a la defensa de los derechos sociales tengan niveles muy bajos de confianza.

Esta falta de confianza, casi generalizada, es el resultado de la incapacidad de las instituciones locales para dar respuesta a los problemas más importantes de la sociedad. Entonces, por lo expuesto anteriormente, no es de extrañar que las personas utilicen escasamente los servicios que suministran las instituciones públicas locales. De las instituciones incluidas en este estudio, solamente la iglesia y la alcaldía distrital cuentan con niveles de utilización por encima del 50%. Ésta última por obvias razones de inversión social en cumplimiento del mandato constitucional. Por otra parte, las instituciones que tienen como misión defender los derechos de los ciudadanos sólo han sido utilizadas por un ínfimo número de ciudadanos de la “cola de pobreza”, tal es el caso de la Personería, Contraloría, Fiscalía, Defensoría del Pueblo y el Ejército, entre otros.

**Tabla 5**  
Nivel de utilización de las instituciones en Barranquilla  
(en porcentajes)

	IGL.	POL.	FIS.	EJE	ALC.	PERS	CONT	DAS	ICBF	GOB.	JUZ.	DEF.	UNIV.
SI	69.7	21.6	9.9	9.7	74.9	3.0	1.7	6.0	16.9	9.4	5.9	1.5	14.1
NO	30.3	78.4	90.1	90.3	25.1	97.0	98.3	94.0	83.1	90.6	94.1	98.5	85.9

Fuente: Elaboración de los autores a partir de la evidencia empírica.

Quizás una explicación cercana a tal comportamiento es la debilidad de las instituciones que atienden las demandas sociales de la población pobre en Barranquilla. Particularmente, la capacidad de respuesta (pertinencia) frente a los problemas más urgentes de la población necesitada. De cada 100 personas pobres, 30 consideraron que la capacidad de respuesta de las instituciones frente a sus necesidades es inoportuna (tiempo) e inapropiada; 22 opinan que existe poca atención de los funcionarios encargados para tales fines (vocación de servicio), y 14 personas creen que exis-

ten altos niveles de corrupción administrativa que ocasiona baja respuesta a sus necesidades sociales. Esta última consideración es un flagelo, contrario a lo que Smith denominaba “la mano invisible”, esto es, la persecución de beneficios particulares lleva a la ruina al resto de la sociedad. Y no sólo esto, sino que, a su vez, afecta y debilita todo lo que le rodea; lo que perjudica, sobre todo, a los estratos más bajos de la sociedad (Garibaldi, 1999). La corrupción supone un beneficio individual y excesivo para quien la practica, violando obligaciones y reglas con la única intención de obtener lucro, puesto que el funcionario corrupto, como cualquier agente racional, siempre intenta maximizar sus beneficios.

Es sabido que un requisito básico en el análisis de las instituciones es medir su calidad, respecto a gobernanza agregada; por ello, una de las preguntas que se formuló a la población trató de medir la opinión que les amerita este hecho. Al respecto se encontró que si bien es cierto que la institucionalidad social en Barranquilla ha venido avanzando y buscando la dirección correcta, aún falta un gran recorrido para alcanzar un significativo nivel de bienestar, de tal manera que es fundamental considerar que no basta el simple deseo de contar con instituciones sólidas y modernas, sino que es necesario un proceso de cambio que tenga en cuenta los intereses particulares de los grupos que influyen en las decisiones de política, que las lleve a ser eficientes y eficaces en la prestación de sus servicios.

Por su parte, Acemoglu (2003) reconfirma lo anterior cuando expresa:

“No existen razones de peso para pensar que las sociedades gravitarán espontáneamente hacia las instituciones buenas. Las instituciones no solo influyen en las perspectivas económicas de un país, sino que determinan la distribución del ingreso de particulares y grupos; dicho de otro modo, repercuten en la cantidad de recursos sociales y, además, en la manera en que se distribuyen”.

Desde esta perspectiva implica reemplazar las instituciones deficientes y disfuncionales por otras que incrementen el bienestar social.

Un aspecto que se evidenció con la investigación está relacionado con la calidad de la atención, la cual, a juicio de los entrevistados, depende fundamentalmente de “*tener en las instituciones funcionarios conocidos para que puedan facilitar y recibir el oportuno servicio*”. En este sentido, el 70% de la población encuestada afirmó que la mejor atención recibida por parte de las instituciones gubernamentales se debió gracias a la relación de amistad con personas conocidas. Esta aseveración deja al descubierto que las prácticas clientelistas de los funcionarios de las instituciones públicas están por encima del bienestar comunitario, con lo cual se violan los derechos fundamentales que establece la Constitución de Colombia. Igualmente, puede afirmarse que es una respuesta inadecuada de las instituciones puesto que impera un sistema de privilegios y de formas anárquicas de organización administrativa, que sumadas a la inestabilidad de las políticas oficiales, a una mala gestión pública y a una clase política dominante corrupta, hacen que la pobreza se convierta en uno de los principales problemas de la ciudad de Barranquilla.

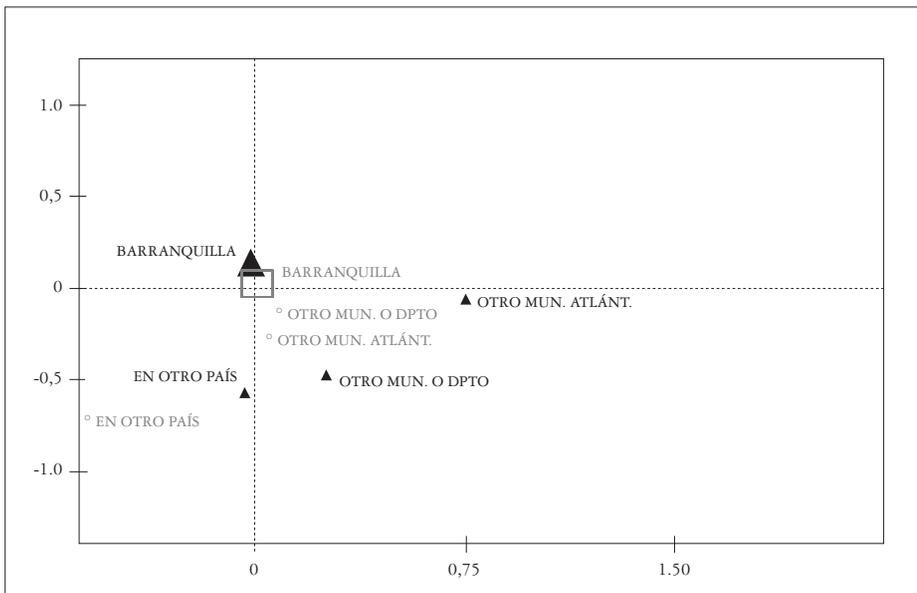
Por tal motivo es imperativo que las instituciones diseñen e implanten un sistema de información que haga énfasis en la rendición de cuentas ante el ciudadano, y que se aumenten las responsabilidades en el manejo administrativo y en la evaluación de la gestión institucional social. Lo anterior permitiría aumentar la confianza en el sistema institucional social y facilitar el cumplimiento de los anhelos de la población más necesitada.

#### 1.4. ASPECTOS RELEVANTES DE LAS ASPIRACIONES DE LOS POBRES

En cuanto a las aspiraciones de los pobres de Barranquilla en materia de lugar de vivienda y habitabilidad para sus hijos, está claro que la mayoría desearía que fuese en Barranquilla. Lo que más llama la atención es que este resultado está asociado a aquellos que han tenido su residencia en este lugar. En otras palabras, aquellas personas catalogadas como pobres y que han vivido habitualmente

en Barranquilla (Cuadrado gris) consideran y aspiran, de alguna forma, que ese mismo sea el lugar en que sus hijos establezcan su futuro (Triángulo negro)<sup>4</sup>. Está claro además, como se aprecia en el plano, que aquellos que han vivido habitualmente fuera de Barranquilla desearían que sus hijos residieran también fuera de esta ciudad, ya sea en otro municipio del Atlántico u otro departamento. Además, cabe destacar, que quienes han vivido habitualmente en otro país quisieran que sus hijos también lo hicieran.

Las aspiraciones de los pobres de Barranquilla en cuanto al nivel educativo deseado para sus hijos, se observa muy claro en el esquema. La gran mayoría de los entrevistados desea que sus hijos sean profesionales y esto está asociado a aquellos que poseen niveles educativos técnico, profesional y secundaria, este último nivel educativo predomina en el grupo de encuestados.

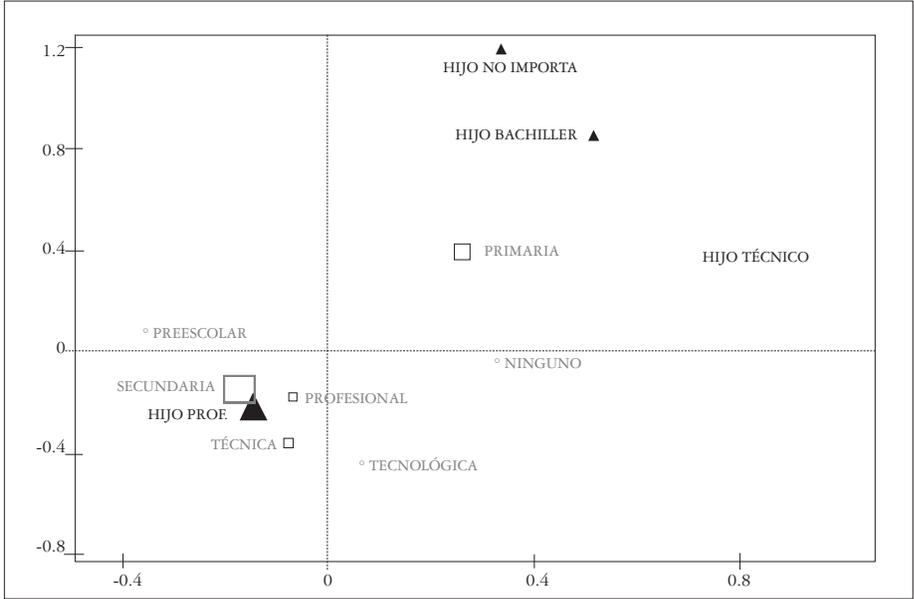


Gráfica 4

Aspiraciones lugar de vivienda para sus hijos

2 El tamaño de los triángulos y de los cuadrados es proporcional a la frecuencia de respuesta en dicha pregunta.

Por otra parte, se observa también que aquellos que alcanzaron la primaria aspiran que sus hijos alcancen el nivel técnico, bachiller o simplemente no les importa, aunque esto se da con una muy baja frecuencia como lo indica el tamaño de la figura.

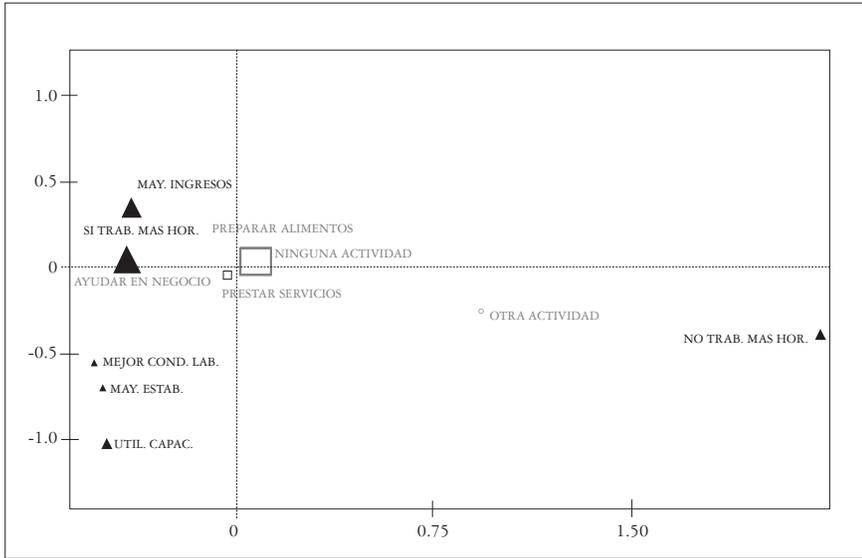


**Gráfica 5**  
Aspiraciones nivel educativo de los hijos

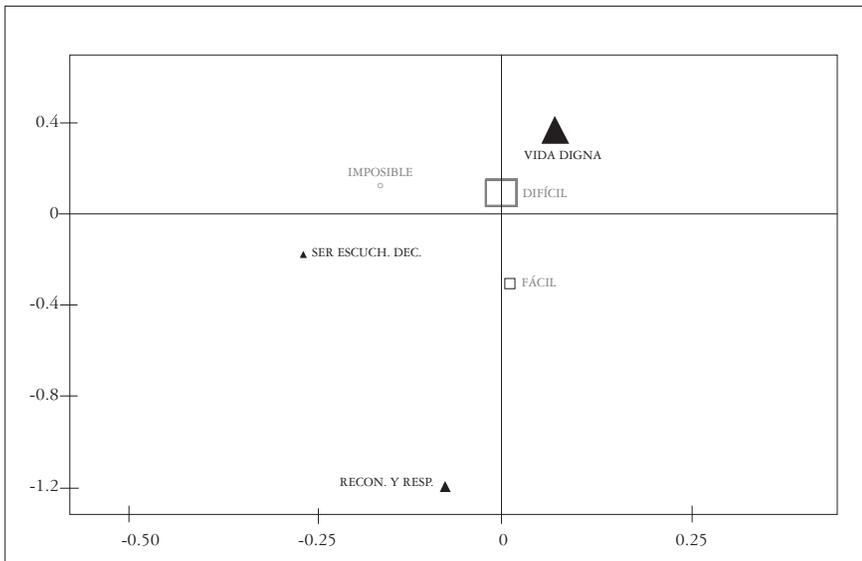
En materia laboral, las aspiraciones de los pobres en Barranquilla van ligadas a la posibilidad de trabajar más horas que las que actualmente dedican a las actividades de su sustento. Esta aspiración, como se observa en la gráfica, está asociada a la obtención de mayores ingresos para su subsistencia, ya que otro tipo de pretensiones, como mejores condiciones laborales, mayor estabilidad o utilización de las capacidades que tiene aparecen con una muy baja frecuencia.

Es importante tener en cuenta que la mayoría de los entrevistados no se dedican a actividades de tipo formal y, por lo tanto, su sustento proviene de labores de tipo informal o de subempleo, el cual se caracteriza por menos horas de trabajo de las que tipifican una jornada laboral, o la remuneración está por debajo

de lo que establece la ley. Es claro, además, que una porción muy baja de los encuestados no desearía trabajar más horas.



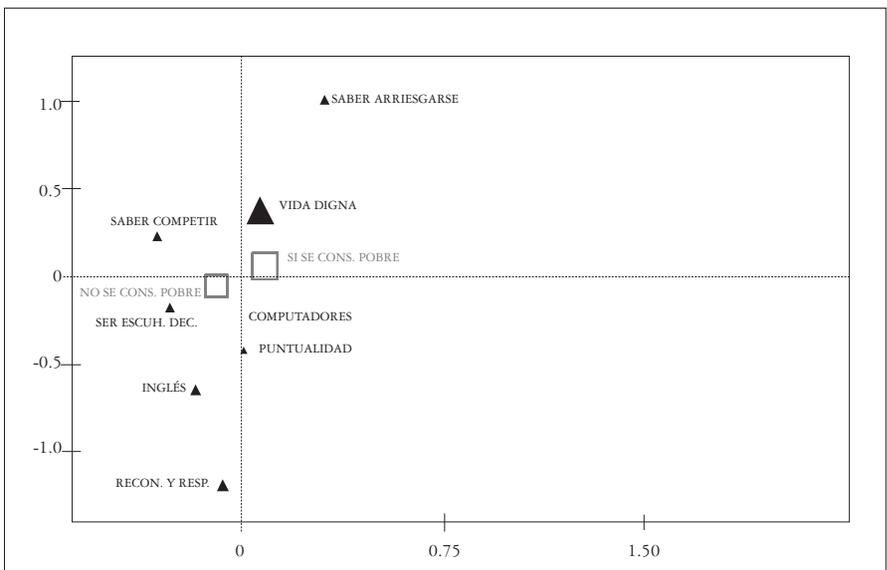
**Gráfica 6**  
Aspiraciones en materia laboral



**Gráfica 7**  
Mayores aspiraciones a nivel personal

La mayor aspiración a nivel personal de los pobres de Barranquilla es el tener una vida digna; sin embargo, está asociada a la dificultad para conseguir esta aspiración. En otras palabras, aquellas personas que aspiran a tener una vida digna, consideran que en términos de su condición actual conseguir esta meta es difícil.

Otras aspiraciones a nivel personal de los pobres son: Ser escuchados en la toma de decisiones y ganar reconocimiento y respeto; sin embargo, por su baja frecuencia estas respuestas no aparecen asociadas a la dificultad o facilidad para conseguir las.



**Gráfica 8**  
Mayores aspiraciones a nivel personal y  
habilidades necesarias para vivir

Por último, se ubicaron en el mismo cuadrante las aspiraciones personales, las habilidades que consideran los pobres como necesarias para vivir, y si se considera pobre o no el encuestado. En cuanto a esto último la mayoría se considera pobre y aspira conseguir una vida digna, mientras la proporción de individuos que no se considera pobre se asocia a la aspiración personal de ser escuchado en la toma de decisiones.

## CONCLUSIONES

Esta investigación examina la relación entre los ciudadanos y la institucionalidad social en sus múltiples manifestaciones y dimensiones, y tiene como foco de interés empírico y teórico esa relación desde la perspectiva de los ciudadanos en la democracia contemporánea.

El punto de partida para el estudio fue la premisa de que los problemas de la población pobre no son atendidos de manera eficiente y eficaz por las instituciones sociales de carácter público. Siguiendo una perspectiva positiva de la teoría institucional, dicha premisa se constituyó en un aspecto determinante para el desarrollo de la investigación.

Los principales aportes que se pueden extraer de los resultados de la investigación, respecto a las variables socioeconómicas, aspiraciones y percepciones de las instituciones sociales públicas que atienden las demandas de la población pobre del distrito de Barranquilla son:

- a) El 67% de la población estudiada es nativa de la ciudad de Barranquilla. Un 27% proviene de otros municipios de Colombia que se desplazaron hasta aquí buscando un lugar donde garantizar el futuro de sus familias, obligados por la violencia que vivían en sus áreas geográficas de origen. La totalidad de esta población tiene vivienda habitual en Barranquilla y escasamente consideran otros municipios del departamento del Atlántico para vivir; además, el 78% aspira a que sus hijos en un futuro también se establezcan en esta ciudad.
- b) La falta de una preparación académica impide a la gran mayoría de la población pobre una vinculación formal al aparato productivo de la ciudad. Los resultados muestran que más de las tres cuartas partes de los encuestados sólo lograron niveles educativos de preescolar, primaria y secundaria. Un

11% presenta niveles intermedios de formación educativa (técnicos y tecnólogos), y sólo un 8% son profesionales y en su mayoría se encuentran en la categoría de subempleados, ya que no ejercen funciones y competencias en las que fueron formados.

- c) En la población estudiada existe una correlación entre los niveles educativos obtenidos y la profesión que tienen en el presente. Al respecto, se encontró que los oficios predominantes son aquellos que exigen una menor cualificación, tales como taxista, zapatero, albañil, carnicero, latonero y oficios varios, entre otros. Para el caso de las personas que han logrado formación técnica o tecnológica, sus actividades laborales las desarrollan en oficios como electricistas, torneros, analistas y programadores de computadores, entre otros, y finalmente las pocas personas de la población pobre que han logrado títulos profesionales se desempeñan en labores propias de la contaduría, trabajo social, química y farmacia y licenciatura en educación.
- d) El 74% de la población pobre vive del rebusque diario en actividades de servicios por remuneración específica y atendiendo negocios de familias de características informales (venta callejeras y en el mercado público). De otro lado, es importante anotar que el servicio doméstico y la preparación de alimentos para ventas callejeras, se constituyen en fuentes de ingresos para las mujeres de este grupo. En términos proporcionales, las mujeres representan aproximadamente una cuarta parte de la población pobre encuestada.
- e) Los bajos niveles de escolaridad y la deserción escolar es el resultado de la vinculación a temprana edad al mercado laboral informal. El 75% de la población estudiada inició su vida laboral entre los 11 y 12 años.

- f) El 57% de la población estudiada vive con 200 mil pesos mensuales, mientras que el 27% sobrevive con 100 mil pesos como máximo por mes. Solamente el 3% recibe pensión de jubilación y un 4% pensión de viudez.
- g) La población pobre de Barranquilla participa escasamente en las organizaciones sociales. De las personas que participan, la mayor parte lo hace en celebraciones religiosas o en eventos culturales y deportivo. Es muy poco probable que una persona “sisbenizada” pertenezca a asociaciones profesionales debido a la estructura del mercado laboral en el cual estas personas se desenvuelven.
- h) Es preocupante el desconocimiento que existe sobre los mecanismos de participación que otorga la Constitución colombiana en pro de los derechos ciudadanos. Lo anterior se colige cuando más del 80% de las personas “sisbenizadas” encuestadas, no participa en ninguna actividad colectiva en pro de sus derechos.
- i) El 98,9% de los pobres del distrito de Barranquilla anhelan llevar una vida digna, con base en servicios de salud con altos estándares de calidad, mayor acceso a la educación para su familia, acceso a vivienda, conexión a servicios públicos y respuestas apropiadas de las instituciones a sus demandas sociales. Por otro lado, la búsqueda de reconocimiento y respeto es otro anhelo de la población pobre de Barranquilla. Ligado a lo anterior, la exclusión y la falta de representación política hacen que el deseo de ser escuchados y ser parte de las decisiones que les conciernen sea un anhelo de muchas personas para solucionar sus problemas individuales y colectivos.
- j) Las personas pobres entrevistadas manifestaron que es difícil lograr alcanzar las aspiraciones descritas anteriormente (tener

vida digna, ser respetado o valorado, ser escuchado y poder contar con un nivel educativo superior para sus hijos). Lo anterior, es reflejo de la impotencia de estas personas ante la realidad que imponen las duras condiciones de vida de los pobres en Colombia, la incapacidad que tiene el Estado a través de sus instituciones para solucionar sus problemas y la escasa movilidad social que tienen para organizarse.

- k) El mejoramiento de las respuestas institucionales debe convertirse en una prioridad para los gobernantes. En la medida en que la institucionalidad local sea reforzada, la percepción sobre la calidad de vida de las personas más pobres mejorará sustancialmente. En un marco de “cohesión institucional” entre el sector privado, el sector público y la población es más factible alcanzar los anhelos en materia de desarrollo humano y de participación política de las comunidades más necesitadas y excluidas de la ciudad.
- l) El 70% de la población encuestada afirmó que la mejor atención que reciben las de instituciones gubernamentales es cuando existe una relación de amistad con personas conocidas. Esta aseveración deja al descubierto que las prácticas clientelistas de los funcionarios de las instituciones públicas están por encima del bienestar comunitario, con lo cual se violan los derechos fundamentales que establece la Constitución de Colombia.
- m) La gran mayoría de los entrevistados desea que sus hijos sean profesionales y esto está asociado a aquellos que poseen niveles educativos técnico, profesional y secundaria; este último nivel educativo predomina en el grupo de encuestados .

## REFERENCIAS

- ACEMOGLU, D. (2003, abril-mayo). Disease and development in historical perspective. *Journal of European Economic Association Papers and Proceedings*, 1 (2-3), p. 397-405.
- ÁLVAREZ, M. & MARTÍNEZ, H. (2001). *El desafío de la pobreza*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Fundación Social y Confederación Colombiana de ONG.
- BANCO MUNDIAL (1996). *Prioridades y estrategias para la educación*. Washington: Editorial Banco Mundial.
- BARDHAM, P. (1999). *Entendiendo el subdesarrollo: retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres*. Berkeley: Universidad de California, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- GARIBALDI, J. (1999). *The institutions of corruption. Understanding and changing the rules of administrative corruption*. Paper presented at the III Annual Conferences of the International Society for New Institutional Economics..
- GREIF, A. (1992). Institutions and international trade: Lessons from the commercial revolution. *American Economic Review*, 82 (2), p. 128-133.
- FILGUEIRA, C. & PERI, A. (2004). América Latina: los rostros de la pobreza y sus causas determinantes. *Serie Población y Desarrollo* (CEPAL).
- KECKEISEN, J. (2001). Las causas de la pobreza en el tercer mundo. En contribuciones a la economía de mercado, virtudes e inconvenientes <http://www.eumed.net/cursecon/colaboraciones/index.htm>. Consultado el 14 mayo de 2002.
- KLIKSBERG, B. (2001). Diez falacias sobre los problemas sociales en América Latina. Revista del CLAD: *Reforma y Democracia*, 19. Instituto Internacional de Gobernabilidad – Barcelona, España.
- MARTÍNEZ, E. (2002). *La dimensión institucional del desarrollo humano. El rol del PNUD*. Instituto Internacional de Gobernabilidad – España.
- NORTH, D.C. (1981). *Structure and change in Economic history*. New York: W. W. Norton .
- NORTH, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press.
- NÚÑEZ, J. & ESPINOSA, S. (2005, marzo). No siempre Pobres, No siempre Ricos: Vulnerabilidad en Colombia. *Documento CEDE*, 15. Centro de Estudios para el Desarrollo Económico. Universidad de los Andes.

- NÚÑEZ, J. & CUESTA, L. (2006, agosto). Evolución de las políticas contra la pobreza: de la previsión social a las transferencias condicionadas. *Documento CEDE*, 31. Universidad de los Andes.
- PRESSMAN, S. (2000). The economic contributions of Amartya Sen. *Review of Political Economy*, 12 (1), p .89-114.
- REPETTO, F. (1996). Estado y pobreza en América Latina: Perspectiva de un vínculo en transformación. *Perfiles Latinoamericanos*, 8/96: 173-200.
- SEN, A. (1993). The economics of life and death. *Scientific American*, 268, 5, pp. 40-47.
- SEN, A. (2000). *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta.