

# POBREZA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y EQUIDAD\*

*Grupo de Investigación de la Maestría<sup>1</sup>*

## RESUMEN

*Las páginas que siguen recogen los elementos centrales de los tres proyectos que conforman la línea de Investigación sobre "Pobreza, políticas públicas y equidad". En ellas se hace referencia particular a la complementariedad de los proyectos. El eje lo constituye la exclusión social. El primer proyecto, titulado precisamente "exclusión social", señala el escenario general de la línea de investigación representado por la no participación de numerosos grupos sociales en el circuito del ingreso, el consumo y la producción, con sus repercusiones en el ámbito social, cultural y político. El segundo, sobre dotaciones y crecimiento, parte de la diferencia en las dotaciones iniciales entre agentes económicos y ve en ellas la expresión y un factor explicativo a la vez de la exclusión social. El tercero, sobre acumulación desigual y pobreza, destaca el carácter transgeneracional de la pobreza como resultado del carácter inercial de la exclusión social agenciada por una institucionalidad socialmente ineficiente.*

## Palabras clave

Exclusión, desigualdad, dotaciones, pobreza, acumulación, instituciones, política.

---

\* Línea de investigación perteneciente al programa de investigación en Economía Social de la Maestría en Ciencias Económicas, Universidad Santo Tomás.

<sup>1</sup> Conformado por Danilo Torres R. (Director de la Maestría), Óscar Arcos P, Alexander Cotte y Miguel Infante D.

## ABSTRACT

*The following pages collect main elements from three projects that make up the research line on "Poverty, public policies and equity". There is particular reference to the project complementarity. The core is constituted by the social exclusion. The first project, precisely called "social exclusion", indicates the general scenario of the research line which is the non participation from several social groups in the income circuit, the consumption and production, with its repercussion in the social, cultural and political environment. The second, about provisions and growth, part of the difference in the initial provisions among economic agents and sees in them expression and factors explanatory at the same time of the social exclusion. The third, about unequal accrual and poverty, highlights the trans-generational character of poverty as a result from the inertial character of social exclusion wangled by an inefficient socially institutionality.*

## Key words

exclusion, inequality, provisions, poverty, accrual, institutions, politics.

Entre abril y septiembre de 2002, la Maestría en Ciencias Económicas de la Universidad Santo Tomás fue objeto de un replanteamiento curricular en virtud del cual todo el programa académico quedó fundamentado en la actividad investigativa de profesores y estudiantes. Obedeciendo a esta nueva orientación, se formuló el Programa de Investigación en Economía Social, la Línea de Pobreza, Políticas Públicas y Equidad y tres proyectos a través de los cuales se está haciendo realidad la política institucional adoptada. Currículum, programa, línea y proyectos fueron objeto de evaluación y aprobación institucional y remitidos al ICFES con ocasión de la visita de la Comisión de Doctorados y Maestrías realizada en septiembre. Con base en el concepto de los comisionados, el Ministerio de Educación Nacional renovó la licencia y el registro oficiales de la Maestría.

Los proyectos son "Exclusión social", "Dotaciones, desigualdad y crecimiento" y "Acumulación desigual, pobreza e instituciones en Colombia". Como parte de una misma línea, son perfectamente complementarios; la exclusión social significa no participación en las oportunidades y beneficios que

ofrece el sistema de producción y distribución de excedentes económicos y del bienestar que de ellos se derivan; la desigualdad de dotaciones iniciales hace referencia a las condiciones de exclusión social en que nacen determinados grupos sociales; la acumulación desigual y las instituciones socialmente ineficientes constituyen la explicación histórica de los fenómenos de dotaciones iniciales desiguales y de exclusión social. Los tres proyectos tienen como propósito común idear y sustentar, desde la Universidad, propuestas de nuevos instrumentos institucionales que coadyuven a la superación de los fenómenos de pobreza crónica del país.

### 1. La exclusión como referente general del programa

El problema central que concita el interés de las sociedades en la actualidad es la exclusión de un número significativo de sus miembros de las instituciones que definen las dinámicas sociales. La exclusión social es un fenómeno que puede comprenderse adecuadamente en relación con su opuesto: la noción de inclusión en la sociedad.

Con el término “exclusión” se alude a todas aquellas condiciones que permiten, facilitan o promueven que ciertos miembros de la sociedad sean apartados, rechazados o simplemente se les niegue la posibilidad de acceder a los beneficios de las instituciones sociales.

Los bajos ingresos que perciben los primeros deciles de la población guardan correlación con su escaso aporte al producto. Los ingresos (esencialmente rentas de trabajo) reflejan la remuneración factorial corregida por la tasa de explotación. Los altos ingresos de los deciles superiores reflejan, a su vez, la remuneración al capital y a la propiedad incrementada por la tasa de explotación.

Queda así planteado el tema de la exclusión social como no acceso o inserción precaria de los estratos bajos a las oportunidades de participación en los procesos de generación de valor y de distribución de los excedentes y, por consiguiente, como fuente primaria de pauperización creciente de los estratos excluidos, que además son privados del ejercicio efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales contemplados en los fundamentos constitucionales, de las oportunidades y de los beneficios del desarrollo.

La pobreza, la ausencia de mecanismos de participación efectiva de los ciudadanos en las decisiones públicas, etc., pueden definirse como inserción precaria en la actividad económica, social y política de la sociedad. Este concepto es comprehensivo. Las ventajas analíticas de observar la exclusión social en términos de inserción precaria de individuos y grupos en la sociedad son, entre otras, mostrar los vínculos de la pobreza con la inexistencia de una cultura de la participación en las decisiones públicas, así como las diversas formas de exclusión con la desigualdad de oportunidades y de ingresos.

## **2. La desigualdad de dotaciones iniciales como origen y reproducción de la exclusión social**

La brecha secular que existe en Colombia entre los más pobres y los más ricos se ha ampliado, demostrando el inadecuado manejo que se ha dado al problema de la pobreza. Aún más, las oportunidades para competir, condición elemental en el actual esquema de desarrollo, se han reducido para los más pobres.

En particular, la urgencia por una vinculación laboral que permita la supervivencia de los integrantes de cada familia ha ocasionado una deserción escolar elevada y ha propiciado así mismo un déficit en servicios de salud, por cuanto la mayor parte de la demanda por trabajadores de escasa formación académica se hace efectiva en el sector informal. Luego déficit en salud y déficit en educación suman, simplemente, destrucción de capital humano, y esto conduce a la reproducción de la pobreza, generando un costoso círculo vicioso.

Adicional a la desigual acumulación de capital humano, se presenta la desigual distribución de la propiedad. El Coeficiente de Gini aplicado a la tierra en Colombia es de 0.68, el más alto de América Latina. Ante la dificultad de acceso a los recursos productivos, en este caso la tierra, claramente no todos los agentes tienen condiciones siquiera comparables de acceso a recursos que se traduzcan en nuevas dotaciones (sean de capital físico o humano).

Esta pérdida de oportunidades por parte de los más pobres para generar ingreso ocasiona también en el agregado una pérdida en el dinamismo del sistema. Una menor demanda, en primer lugar, y ante todo una menor generación de rentas hacen que la economía resulte caracterizada

por un equilibrio de bajo crecimiento. Este pobre desempeño reduce las oportunidades de inversión empeorando la situación (de allí que sólo firmas con proyección en mercados foráneos tengan éxito en un modelo de competencia semejante), acentuando, en consecuencia, la participación de los mercados informales en el sistema, derivando en menor capital humano, mayor concentración de propiedad y renta, lo cual conlleva sucesivamente a la pauperización del país.

Se llega así a un punto de reflexión bastante simple: ¿cuáles son los factores que explican la pauperización en Colombia? Igualmente se plantea ¿cómo romper la dinámica de pauperización que presenta actualmente el país? Se trata fundamentalmente de detener en algún punto el círculo vicioso caracterizado anteriormente.

El mecanismo propuesto es a través de una distribución adecuada de dotaciones; éstas pueden estar representadas por capital humano, que permite la movilidad social, por los recursos productivos que permitan la generación de rentas, por un esquema social que promueva una sociedad equitativa o por unas instituciones que fundamenten y promuevan crecimiento y equidad. La presente propuesta busca centrarse en el capital humano y en la propiedad. Como se verá, mucho de lo que suceda con las instituciones y con el desarrollo social ha de relacionarse con estos dos factores (especialmente el segundo).

De esta forma, el segundo proyecto se mueve dentro del espacio creado por el primero. La exclusión social, entendida como no participación o como inserción precaria en el aparato productivo y distributivo, nace y se reproduce gracias a la inercia histórica creada por dotaciones iniciales desiguales que privan a los estratos pobres de los beneficios de la propiedad, de las rentas de capi-

tal y de las oportunidades de inserción en la dinámica económica.

### **3. La acumulación desigual y las instituciones socialmente ineficientes como explicación histórica de la desigualdad de dotaciones iniciales y de la exclusión social**

Este proyecto aborda el mismo tema del anterior desde el punto de vista del origen de la desigualdad de dotaciones iniciales que se cifra en la acumulación desigual agenciada históricamente por una trama institucional socialmente ineficiente.

La mayor parte de los estudios que se han dado en Colombia sobre el tema de pobreza desde mediados de la década de los ochenta centran la atención en los ingresos de trabajo (los salarios reales, incluyendo en ellos, desde luego, todos los factores directos o indirectos constitutivos de sueldo). No se ha abordado el tema del acceso a rentas de capital quizá porque se supone que “no aplica” a los pobres. Persiste así la percepción limitada del problema entendiéndolo simplemente en términos de restricciones al consumo.

Para superar definitivamente el problema de la pobreza no basta con tener acceso a rentas de trabajo, sino igualmente a rentas de capital. No basta con el concepto del ingreso, sino que es necesario remontarse al concepto de las fuentes del mismo. Ello toca con la hipótesis principal de este proyecto de investigación: la pobreza en Colombia, como fenómeno general, es una secuela de los procesos históricos de acumulación desigual.

Como observa la CEPAL<sup>2</sup>: “Los sectores marginales de la sociedad se caracterizan por su bajo nivel de vida y su atraso en relación con el tiempo en que vivimos. Con escasa escolaridad y poca

---

2 Ibidem, p.15.

capacitación carecen de ingresos suficientes para consumir, por lo que están prácticamente excluidos del mercado". Es la visión parcial del problema común a muchas agencias de desarrollo.

El proyecto está aproximándose al problema bajo un enfoque de dotaciones iniciales. Si como tales entendemos el conjunto de activos tangibles e intangibles, personales y familiares con los que cuenta un ser humano al nacer, con este enfoque se está en condiciones de asumir el carácter histórico y estructural de la pobreza en Colombia.

El proyecto circunscribe su análisis a las dotaciones patrimoniales iniciales. Estamos frente a un abordaje del problema en una perspectiva histórica, con su natural alcance transgeneracional. Dentro del modelo de acumulación prevaleciente, las dotaciones patrimoniales iniciales constituyen la raíz histórica del fenómeno de la pobreza en Colombia. Con las naturales excepciones de quienes llegan a ser pobres o ricos por acon-

tecimientos sobrevinientes a lo largo de la vida, la pobreza y la riqueza en Colombia son un problema de inercia histórica. Las dotaciones patrimoniales iniciales desiguales crean un fenómeno intergeneracional de pobreza igualmente inercial.

Las dotaciones patrimoniales iniciales hacen que los puntos de partida no sean iguales y que surja la desigualdad de oportunidades como uno de los hechos mayores explicativos del fenómeno de la pobreza. Los activos patrimoniales heredados son el principio de la desigualdad. Hacemos referencia a la propiedad de la tierra, de las sociedades limitadas (agropecuarias, industriales, financieras o de otros servicios), de la propiedad accionaria y de la propiedad urbana. El patrón de acumulación seguido hasta el momento, además de asimétrico, se caracteriza por su transferibilidad intergeneracional, es un mecanismo de reproducción estructural de la pobreza.