

*SUPERAR LA POBREZA EN VENEZUELA:
EL CAMINO POR RECORRER*

Luis Pedro España N.*

Superar la pobreza en Venezuela, así como en cualquiera de los países aquejados por este mal, no es una tarea fácil. La razón de ello es porque la pobreza, su tamaño y naturaleza, depende de múltiples factores que pertenecen a la dinámica de la sociedad en su conjunto y no de la voluntad de una persona, grupo, institución o gobierno en particular.

Ello no quiere decir que sea imposible intervenir sobre la pobreza. Todo lo contrario, la pobreza está determinada por factores sobre los cuales podemos tener control. No existen determinantes genéticos, climáticos, geográficos o metasociales que imposibiliten la acción de la sociedad en su conjunto en pos de revertir la pobreza y los problemas derivados de ella. La superación de la pobreza no es fácil. No existe una receta única, no depende de las buenas o malas intenciones de los ricos o de los pobres y, al menos agregadamente, no existe ningún interés manifiesto, en el contexto de la cultura occidental, a favor de que la pobreza se mantenga o incluso crezca.

* Sociólogo. Ms. en Ciencias Políticas. Director del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la UCAB. Coordinador del estudio sobre la pobreza en Venezuela, causas y posibles soluciones.

Si eso es así, si razonablemente podemos afirmar que nuestras sociedades están suficientemente sensibilizadas en torno a que la pobreza es un mal, una enfermedad que persiste a pesar de todos los avances y desarrollos experimentados por la humanidad, ¿por qué la pobreza persiste? ¿Por qué 2.800 millones de personas –casi la mitad de la población mundial– son pobres y de ellas 1.200 millones viven en la indigencia?

Una primera respuesta puede partir de la convicción o la creencia, compartida por muchos, de que si bien la pobreza no es deseable, ella es imposible de resolver. La extrema complejidad del problema puede llevarnos a respuestas fáciles, tales como que los pobres lo son porque no se esfuerzan o son flojos, o a suponer que el problema es con el gobierno, las agencias de desarrollo o la gente que se ocupa de eso.

Cuando pasamos el asunto de las creencias públicas al ámbito académico y al campo de las políticas públicas, evidenciamos que la pobreza ciertamente sí se puede reducir, y que algunos países lo han logrado tras implementar algunas políticas que sabemos cómo actúan reduciendo el problema.

El conocimiento sobre la dinámica de la pobreza, sus causas y soluciones, ha consistido en un proceso acumulativo que se ha ido complejizando conforme las derivaciones de las investigaciones en políticas públicas prueban sus alcances y limitaciones. Así, y tal como lo recuenta el Banco Mundial, en los años cincuenta y sesenta la clave eran las inversiones de envergadura en infraestructura. Para los setenta, ya se comenzó a considerar que no bastaban las inversiones en capital físico, sino que al menos revestían igual importancia las mejoras en los servicios de salud y educación. En los ochenta, tras la recesión mundial y la crisis de la deuda en los países pobres, las recomendaciones hacían hincapié en la necesidad de mejorar la gestión económica y permitirle a los mercados un mayor margen para asignar los recursos. En los noventa, se reconoce la importancia del crecimiento económico basado en la utilización intensiva de mano de obra, junto al suministro de servicios de educación y salud para la población en pobreza. Finalmente en el 2000, se incorporan variables político institucionales, como aquellas que

redundan en aumentar el poder de decisión de los sectores en pobreza y las medidas tendientes a incrementar los niveles de seguridad ante imprevistos económicos y naturales¹.

A lo anterior habría que incorporar las causas socioculturales, las cuales tienen que ver con el ámbito de las creencias y su construcción social, y el papel que ellas tienen como potenciadoras de los grupos sociales pobres o, por el contrario, operan como obstáculo intangible para superarla. Ellas van desde sus formas más evidentes como lo son las discriminaciones de género, raciales, étnicas o lingüísticas, hasta procesos un tanto más complejos como los modos de encarar e interpretar el hecho productivo, la riqueza, su participación y distribución, la idea de justicia, responsabilidad individual, posposición del consumo, propensión al ahorro, entre otras.

Otros factores a incorporar en esta discusión son las referidas a factores sociodemográfico. Ellas tienen que ver con la estructura de las familias, el crecimiento poblacional, su disposición en el territorio y los procesos migratorios, en especial, la urbanización. Esos factores son especialmente importantes para el diseño de políticas para que ellas se adecuen a las estrategias que las propias familias desarrollan para fortalecer sus ingresos. De igual manera, la comprensión de las redes de solidaridad comunitaria permitieron el diseño de políticas de microcrédito para permitir el acceso al crédito a las microempresas. Del estudio de la estructura familiar se ha estimulado el desarrollo de los sistemas de guarderías infantiles con el fin de incrementar el nivel de actividad de las familias pobres, al liberar a las madres para su inserción en el mercado de trabajo, así como también la comprensión de los factores que conducen a la pobreza para la población de mayor edad carente de seguros para la vejez.

La complejidad de la pobreza y la búsqueda de su reducción progresiva radica en descifrar cómo interactúan las múltiples variables causales que allí tomando en cuenta las variantes nacionales, regionales y locales. Son precisamente las especificidades político-institucionales,

¹ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. Lucha contra la Pobreza*, Washington, DC, 2000. p.7

socioculturales, el contexto económico, las ventajas competitivas y naturales, lo que hace que no existan recetas únicas, ni procedimientos universales.

Ello no quiere decir que en alguna medida los elementos sobre los cuales se debe intervenir no están identificados, ni que el signo esperado de las correlaciones establecidas teóricamente cambien de país a país o de localidad a localidad. El asunto es que en el marco de las relaciones establecidas entre variables y sus determinantes comúnmente aceptados como universales, cada país elabore su propio repertorio de políticas. Conjunto de políticas cuya jerarquización y prioridades vienen dadas por las disponibilidades de recursos y las fortalezas institucionales, lo cual constituye el marco de la viabilidad de las mismas. La diversidad de los contextos impide que la extrapolación de políticas de un país a otro pueda tener éxito y, en consecuencia, que exista una propuesta universal para salir de la pobreza.

Nuestro estudio, que ya va para tres años y que dispone de una colección de 23 documentos tras la presente entrega, pretende estudiar la pobreza desde lo que ella es en Venezuela, con el fin de formular propuestas viables, ajustadas a nuestro contexto, que contribuyan a revertir la tendencia de empobrecimiento generalizado y de aumento de la pobreza que se inició a principios de los años ochenta y que veinte años después no se ha detenido.

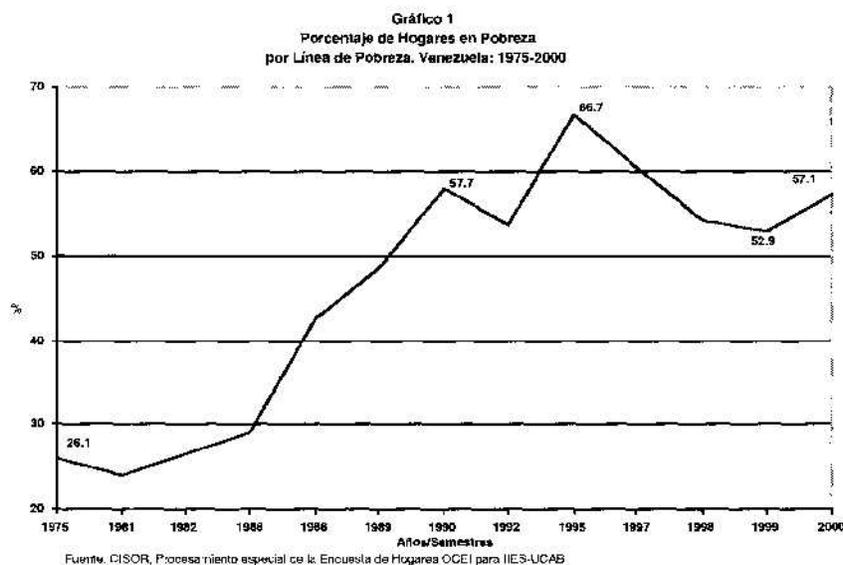
Estudiar las razones por las cuales este proceso de aumento de la pobreza ocurrió en Venezuela es parte fundamental de la investigación, pero lo más importante es la mirada hacia adelante que cada uno de los trabajos desarrollados ha tratado de enfocar desde los temas o dimensiones a partir de los cuales hemos estudiado la pobreza en el país.

El presente trabajo pretende ser una visión de conjunto de lo que hasta ahora han arrojado nuestras investigaciones, teniendo en cuenta los dos puntos de partida ya desarrollados, a saber, el carácter multifactorial del problema y la necesidad de contextualizar las recomendaciones de política en atención a las particularidades que adopta la pobreza en Venezuela.

LOS NIVELES ACTUALES DE LA POBREZA EN VENEZUELA 1997-2000

En los últimos veinte años Venezuela ha experimentado un aumento importante en sus niveles de pobreza. La pobreza de ingreso, medida a partir de la línea de pobreza, aumentó dos veces entre 1975 y 1997, mientras que la pobreza crítica, o línea de indigencia creció al triple en el mismo período².

En los últimos dos años la pobreza se redujo en 1998 y 1999, para luego volver a aumentar en el 2000 (Gráfico 1). Las reducciones en los niveles de pobreza registrada durante estos dos años, se debieron a ciertos ajustes salariales producto de la reforma del régimen de prestaciones sociales, tales como la salarización de los bonos, además de otros cambios como la reducción de los niveles de inflación. Sin embargo, nuevamente en el año 2000 la pobreza vuelve a crecer, dado que el aumento nominal del ingreso fue menor al de la inflación.



2. Ver Matías Riutort, "El costo de erradicar la pobreza", pp.15-26, en *Pobreza: Un mal posible de superar*, ACPES-UCAB, Vol. 1, 1999

Todo parece indicar que las variaciones recientes en los niveles de pobreza responden a variaciones coyunturales, pero que la tendencia futura seguirá registrando niveles de pobreza cercanas a los dos tercios de los hogares.³

¿Cuál es la causa de estos niveles de pobreza? Desde el punto de vista económico los cambios en los niveles de pobreza pueden explicarse por el efecto neto de dos factores, el crecimiento y la distribución del ingreso. Para el caso venezolano, los trabajos de Riutort, utilizando la metodología de Datt y Ravallión⁴, indican que "el empeoramiento en los indicadores de pobreza (...), está determinado principalmente por la caída del ingreso medio real de la población y en menor medida por leves variaciones en la distribución de los ingresos"⁵.

De manera contraria, en otros países de la región que han registrado mejoras en los niveles de pobreza, tales como Chile, Bolivia, Costa Rica, Colombia y Brasil, la reducción de la pobreza durante la primera mitad de los años noventa, fue el resultado del crecimiento experimentado por esas economías, más no así la consecuencia de mejoras sustantivas en la distribución del ingreso, la cual ha permanecido relativamente estable⁶. Estas constataciones, realizadas por investigaciones que utilizan la misma metodología que la aplicada en nuestro caso, sugieren que los cambios en la distribución del ingreso han sido leves y, aún cuando estos no han sido regresivos, la mayor responsabilidad de la reducción de la pobreza ha sido el crecimiento.

De esta forma, el crecimiento económico ha sido la causa económica de las reducciones de la pobreza. En sentido inverso, la recesión

3 Ver Matías Riutort, "Inflación, desempleo y pobreza" (editado en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza), así como el trabajo de Orlando, M. Y Riutort, M., *Las cifras de la pobreza en Venezuela*, IIES-UCAB, Caracas, 2001.

4 Datt, G. Y Ravallion, M., "Growth and redistribution components of changes in poverty measures: A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s", *Journal of Development Economics*, vol.38, 1992, pp.275-295.

5 Matías Riutort, "El costo de erradicar la pobreza", *Ob.cit.*, p.21.

6 Ver el número monográfico de "El Trimestre Económico" del Fondo de Cultura Económica, número 263 de Julio-Septiembre de 1999, dedicado a este tipo de estudios realizados en varios países de América Latina.

económica ha incrementado los niveles de pobreza en Venezuela. La rigidez de los cambios en la estructura distributiva de nuestros países, aún con sus leves mejoras, ciertamente, ha impedido que el crecimiento económico no halla tenido un mayor efecto en términos de disminución de la pobreza, para el caso de los países que crecieron. Así como para los países que no crecieron, como el caso de Venezuela, las variaciones en los niveles de pobreza no se explican por una mayor concentración del ingreso.

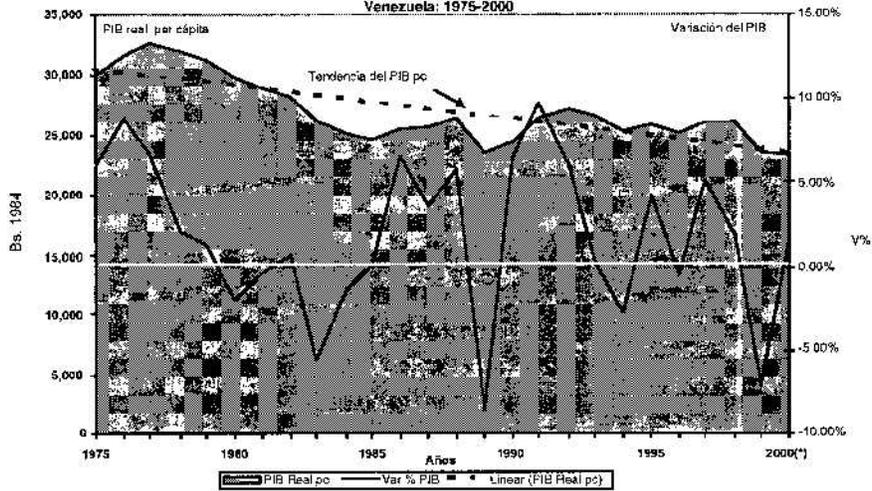
Las dificultades para mejorar la estructura distributiva en los países de la región, permiten que en la actualidad, buena parte de la discusión y del diseño de políticas de enfrentamiento de la pobreza, no sólo se preocupen por mejorar la gestión de la economía, dado que ha sido el crecimiento lo que ha permitido los modestos avances, sino también que busque afectar las estructuras distributivas para que sean más progresivas y cambien con mayor rapidez.

Pero para el caso de Venezuela, el problema es que ni siquiera hemos logrado iniciar una senda de crecimiento económico que suponga la elevación del ingreso promedio de la población y con ella mejorar las cifras de pobreza, o al menos evitar que sigan creciendo. Nuestra pobreza ha aumentado por la caída del ingreso. No podía ser de otra manera, basta con observar las variaciones del producto (Gráfico 2) para apreciar su volatilidad, así como la progresiva caída del producto per cápita desde 1978 hasta la fecha. De igual forma, la caída del consumo per cápita muestra el deterioro material de la sociedad en su conjunto, el cual no ha logrado recuperar, en veinte años, los niveles que tenía a finales de los setenta y comienzo de los ochenta (Gráfico 2.1).

Por lo anterior, es absolutamente indispensable mejorar la gestión de la política económica del país, que permita crear las condiciones necesarias para que la inversión se recupere y con ella la calidad del empleo, su remuneración y el nivel de consumo de la sociedad.

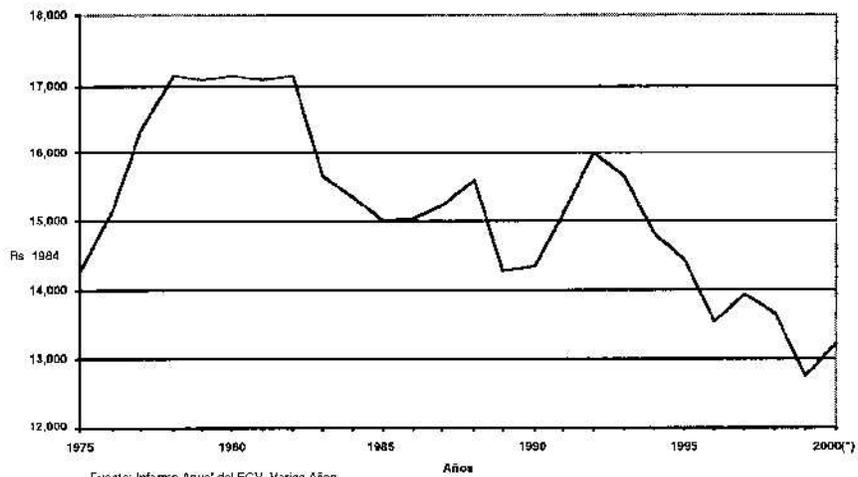
Los pobres requieren de oportunidades para salir de la pobreza y el crecimiento económico global es un factor determinante para que las oportunidades materiales en general y de empleo en particular, sean posibles, así como también lo son las características de ese crecimiento

Gráfico 2
Producto Interno Bruto Real per Cápita y Variación Porcentual
Venezuela: 1975-2000



Fuente: Informe Anual del BCV. Varios Años

Gráfico 2.1
Consumo real per Cápita
en Bolívars de 1984. Venezuela: 1975-2000



Fuente: Informe Anual del BCV. Varios Años.

y su calidad en términos de ofrecer puestos de trabajo suficientemente remunerados para los sectores en pobreza. La profunda recesión de la economía venezolana, junto a los cambios ocurridos en el mercado laboral, producto de los cambios en la dinámica económica del país, son aspectos fundamentales para explicar el aumento de la pobreza en el país.

POBREZA, EMPLEO E INFORMALIDAD

Los cambios recientes en la economía mundial han transformado la dinámica del empleo y su remuneración. Algunos países desarrollados que han experimentado importantes niveles de expansión económica de manera sostenida, como es el caso de EE.UU., han visto relativamente estancados sus avances en reducción de la pobreza. Entre 1961 y 1969 el crecimiento económico en los EE.UU. fue en promedio de 4.3% al año. En el mismo período la pobreza se redujo de 22% de personas que vivían en familias con ingresos inferiores a la línea de pobreza, a 13%. Sin embargo, en los ochenta y noventa –salvo la recesión de los años 1990 y 1991– la economía creció a niveles semejantes al de los sesenta, pero, no obstante, la pobreza se ha mantenido por el orden del 14% de la población, unos 38 millones de pobres⁷.

La explicación de este hecho, donde se compromete el “efecto derrame” del crecimiento, se debió –para el caso norteamericano– no tanto a la falta de empleo sino a la caída promedio de las remuneraciones de las familias de menores recursos. En términos generales, los cambios en el mercado de trabajo apuntan a que la posibilidad de obtener un empleo suficientemente remunerado, como para no caer por debajo de la línea de pobreza, requiere que las personas dispongan de un conjunto de atributos educativos, de capacitación y destrezas, mucho mayores a los requeridos en el pasado, lo cual ha dejado rezagados a los pobres del

7 Blank, R., *It Takes a Nation. A new agenda for fighting poverty*, Princeton University Press, N.J., 1997. p. 54 ss.

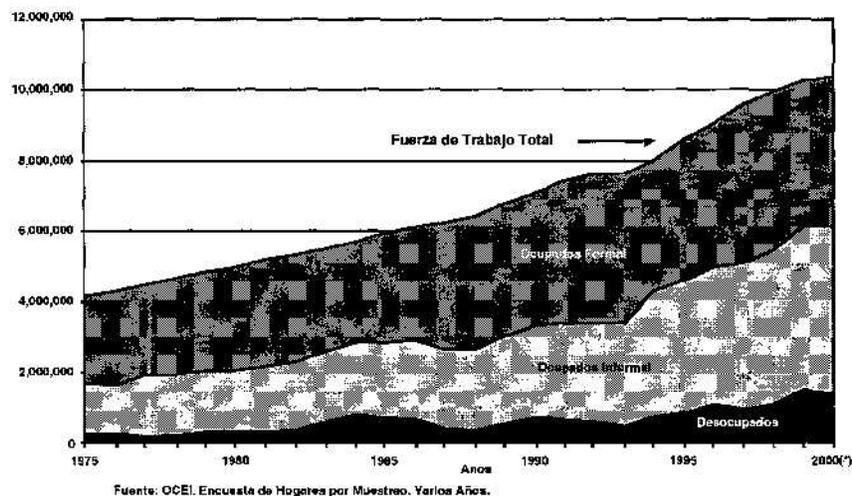
pasado –en sus aspiraciones para dejar de serlo– y ha lanzado a la pobreza a grupos familiares que no pudieron adecuarse a estos cambios⁸.

Volviendo al caso venezolano, no hay duda que ha sido la caída de las remuneraciones, y no la falta de empleo, lo que se asocia al aumento de la pobreza. Hoy más que ayer no sólo es suficiente tener empleo, sino que además éste debe tener cierta calidad para que su remuneración se encuentre por encima de la línea de pobreza.

El cambio más notable en el mercado de trabajo venezolano tiene que ver con el aumento de la informalidad⁹ y la menor remuneración que en promedio tienen estas ocupaciones en comparación con el sector formal. La informalidad pasó de ser 32% de los ocupados en 1978 a 52% en 1999 (Gráfico 3). Los incrementos ocurrieron en los años 1990, 1994 y 1999, períodos de profundización de la crisis, aumentos estos que son mayores a las reducciones que se experimentan en los años de expansión económica, lo cual le imprime cierta rigidez a la baja. Lo importante de este cambio en el mercado de trabajo venezolano, en su relación con la pobreza, es que la incidencia de la pobreza en el sector informal es mayor al del formal. En 1997 mientras que los trabajadores del sector informal pertenecían en un 68% a familias pobres, los del sector formal lo eran en un 47%, ello es así, porque la diferencia salarial entre los dos grupos de trabajadores es 49% mayor en los ocupados en el sector formal.¹⁰

- 8 Se estima que hasta el 51% de la pobreza en EE.UU. corresponde a familias que hace 3 años o menos no lo eran, mientras que sólo un 14% son familias que han permanecido por debajo de la línea de pobreza por 10 años o más. Blank, Ob.cit., p.23
- 9 Entendemos por informalidad el constituido por trabajadores en microempresas de cuatro ocupados o menos (sean empleados o patronos) y trabajadores por cuenta propia no profesionales (con menos de 10 años de escolaridad aprobados).
- 10 Orlando, María B., *El sector informal en Venezuela ¿Plataforma o barrera para la reducción de la pobreza?*, ACPEE-LUCAB, Serie Proyecto Pobreza nº 15, Caracas, 2000, p.8 ss.

Gráfico 3
Fuerza de Trabajo por Condición
Venezuela: 1975-2000



Existe una importante asociación entre pobreza e informalidad. La probabilidad de ser pobre si se trabaja en el sector informal es casi tres veces mayor a sí se trabaja en el sector formal de la economía¹¹. De allí que desempeñarse en el sector informal en Venezuela es en gran medida sinónimo de vivir en pobreza.

El estudio sobre la informalidad y la pobreza desarrollado por Orlando¹² para esta investigación, demuestra que si el trabajador informal pudiese escoger entre emplearse en el sector formal o el informal, la gran mayoría de los informales se pasarían al primero. En comparación, un trabajador del sector informal, dado su nivel de escolaridad, experiencia, sexo y sector económico donde se desempeña, ganaría un 26% –para 1997– más en el sector formal.

11 Riutort, M., *Pobreza, desigualdad y crecimiento económico*, ACPES-UCAB, Serie Proyecto Pobreza No.3, Caracas, 1998.

12 Véase el trabajo de María Beatriz Orlando en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza.

Desde sus causas, el crecimiento del sector informal y la pobreza asociada a él, tiene características de subempleo estructural, es decir, ha sido el modo adaptativo de responder a las contracciones de la demanda agregada de productos, la escasez de recursos financieros y los incrementos en la oferta laboral. Pero desde las soluciones, resultaría ser una propuesta incompleta si no se incorpora, además de la expansión de oportunidades de empleo en el sector formal, al propio sector informal tratando de incrementar la productividad y las remuneraciones de sus trabajadores, por medio de políticas públicas dirigidas a la capacitación y el acceso a recursos financieros. Ello es así, porque aún logrando un crecimiento económico sostenido, flexibilizando el marco institucional y regulatorio para la creación de nuevas empresas formales y el mercado laboral, es posible que el sector informal se sitúe en el 35% de la población ocupada, dada la estructura de capital y energía intensiva de las actividades líderes de la economía venezolana¹³.

ACTUAR SOBRE LAS CAUSAS

Crear oportunidades materiales para los pobres, en términos de un empleo estable y bien remunerado, dependerá de que Venezuela recupere el crecimiento económico que perdió hace más de dos décadas. Esta investigación ha determinado que se necesitarían cerca de 24 años para eliminar la pobreza de ingresos si mantenemos una tasa de crecimiento económico sostenido de 5% anual y destinamos 10% de dicho crecimiento del producto a cubrir una parte de la brecha entre el ingreso de los pobres y la línea de pobreza, lo que equivaldría a un crecimiento anual permanente del ingreso real per cápita de 3%¹⁴.

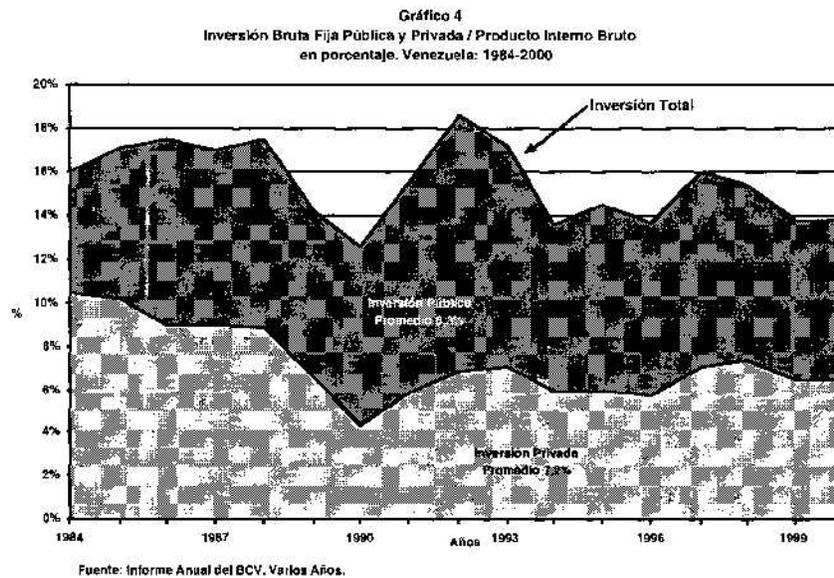
Para lograr esto, y en razón de lo que ha sido el desempeño de la economía en los últimos años, se requeriría una tasa de inversión anual del 32,6% del PIB. Tal nivel crecimiento habría necesitado para el año 2000 una inversión de US\$ 33.800 millones. Adicionalmente para

13. Orlando, María B., *El sector informal en Venezuela*, p.31

14. Riutort, M., *Pobreza, desigualdad y crecimiento económico*, Ob.cit.

mantener esta tasa de inversión constante, en el período establecido, ésta también debería crecer en términos reales en 5% anual¹⁵.

A partir de lo anterior, la empresa resulta un tanto cuesta arriba. Desde el punto de vista de las inversiones necesarias para producir ese crecimiento, debe tenerse en cuenta que desde 1984 a la fecha la inversión total del país apenas ha representado un 15% del PIB en promedio y menos de la mitad de esa inversión ha sido privada (Gráfico 4). Por otro lado, tasas de inversión con magnitudes similares sólo se registraron en el período 1976-1979 —en los años del boom petrolero más importante registrado en el país—, posterior a estos años la inversión ha tenido un comportamiento sumamente volátil (Tabla 1).



15 Estimaciones del Departamento de Investigaciones Económicas del IIES-UCAB.

Por otra parte, tampoco podrían sostenerse tales niveles de crecimiento dados los niveles de importaciones en bienes de capital e insumos intermedios asociadas a las tasas de crecimiento requerido para superar la pobreza. En el gráfico 5 se muestra un ejercicio donde se

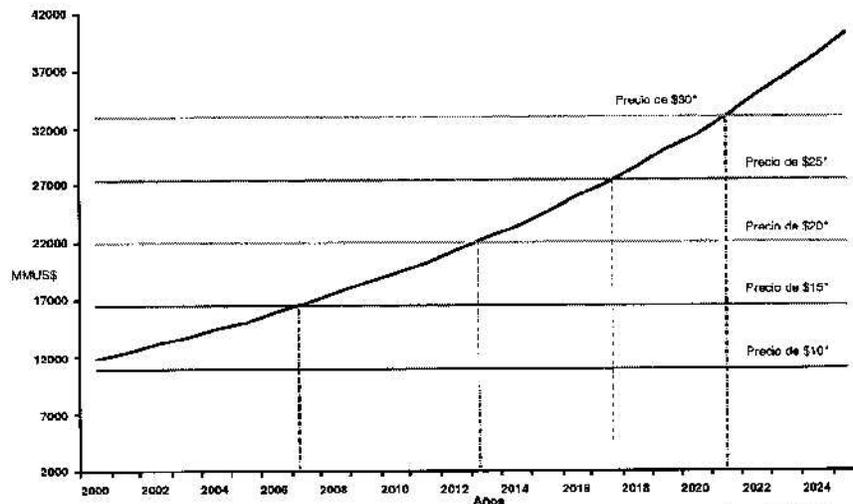
Tabla 1
Inversión y Crecimiento
Venezuela 1975-2000

| Años | Inversión Bruta Fija/ PIB (Tasa de Inversión) | Inversión Bruta Fija Tasa de Crecimiento | PIB Tasa de Crecimiento |
|---------|---|--|-------------------------------|
| 1975 | 19,11 | | 6,1 |
| 1976 | 27,42 | 43,4 | 8,8 |
| 1977 | 34,15 | 24,6 | 6,7 |
| 1978 | 38,28 | 12,1 | 2,1 |
| 1979 | 30,51 | -20,3 | 1,3 |
| 1980 | 14,27 | -53,2 | -2,0 |
| 1981 | 15,57 | 9,1 | -0,3 |
| 1982 | 15,55 | -0,1 | 0,7 |
| 1983 | 13,00 | -16,4 | -5,6 |
| 1984 | 16,02 | 23,3 | -1,4 |
| 1985 | 17,04 | 6,3 | 0,2 |
| 1986 | 17,41 | 2,2 | 6,5 |
| 1987 | 16,90 | -3,0 | 3,6 |
| 1988 | 17,38 | 2,9 | 5,8 |
| 1989 | 14,16 | -18,5 | -8,6 |
| 1990 | 12,51 | -11,7 | 6,5 |
| 1991 | 15,45 | 23,5 | 9,7 |
| 1992 | 18,53 | 20,0 | 6,1 |
| 1993 | 17,16 | -7,4 | 0,3 |
| 1994 | 13,47 | -21,5 | -2,9 |
| 1995 | 14,42 | 7,1 | 4,2 |
| 1996 | 13,58 | -5,9 | -0,4 |
| 1997 | 16,00 | 17,8 | 5,1 |
| 1998 | 15,30 | -4,3 | 1,9 |
| 1999 | 13,62 | -11,0 | -6,1 |
| 2000(*) | 13,46 | -1,2 | 3,2 |

Fuente: BCV

evidencia que sólo con precios superiores a los US\$ 30 por barril podrían financiarse los niveles de importaciones necesarias para cumplir con la tasa de crecimiento anual del 5% en un período de 25 años. Cuenta que está subestimada, dado que ella no considera otros pagos externos como el servicios de la deuda y las importaciones de bienes de consumo.

Gráfico 5
 Importaciones FOB de Bienes de Capital e Insumos Intermedios
 Requeridos para cumplir con la Meta de Crecimiento de 5% anual por 25 años
 Venezuela: Estimación para 2000-2025



Fuente: Estimaciones del Departamento de Investigaciones Económicas del IIES-UCAB * Suponiendo un nivel de exportaciones de 3 MMb/d

Recuperar el crecimiento económico en Venezuela necesita de un sólido estímulo a la inversión privada, entendiendo que en el presente ello significa reducir el riesgo para los inversionistas privados, lo cual supone regímenes estables de inversión y un entorno económico transparente, así como garantizar el imperio de la ley en favor de que la autoridad gubernamental sea predecible, no actúe privilegiando a ningún sector y acabe con la corrupción. En otras palabras nada que no sepamos que debe hacerse para comenzar la tarea, pero que en Venezuela ha sido tan difícil de asumir, ni siquiera en el discurso.

Recuperar el crecimiento global de la economía y tratar de direccionarlo hacia los pobres, es todo un reto de diseño de políticas de crecimiento sectorial; sin embargo, esa es una tarea fundamental en un país como Venezuela donde, como se ha dicho, los sectores líderes al ser intensivos en capital no emplean sino a una fracción muy reducida de la fuerza de trabajo del país. Diseñar políticas para estimular la inversión en sectores intensivos en mano de obra y con alguna orientación exportadora, sigue siendo un déficit que tenemos en el set de proposiciones dirigido a reducir la pobreza.

Pero esperar que ocurra el crecimiento económico, o centrarnos únicamente en esta causa del aumento de la pobreza en Venezuela es una visión parcial del problema. El crecimiento no es una variable exógena a las condiciones materiales de la sociedad y sus miembros, la pobreza material y sus derivaciones socioculturales también actúan sobre el crecimiento. Por ello es necesario que, además de la aplicación de políticas económicas que estimulen la inversión y la mantenga en los niveles requeridos para generar los bienes y servicios imprescindibles para superar la pobreza, se atiendan otras causas que explican los diferenciales de productividad de las personas o, en otras palabras, las restricciones que tienen los grupos pobres para generar riqueza y participar de ella.

Como dijimos al inicio de este trabajo las causas de la pobreza son múltiples y diversas, es decir, no sólo es un fenómeno multifactorial sino que además comprende variables de distintas disciplinas del conocimiento. Aún cuando la pobreza se viva integralmente y en la realidad no sean distinguibles las diferenciaciones analíticas, entre las dimensiones de la pobreza que son económicas de las que son políticas, institucionales o culturales, no existe un modelo integrador que explique y de cuenta de las conexiones entre ellas, sus determinaciones y jerarquías.

No obstante, algo se ha avanzado recientemente en esta dirección desde el punto de vista teórico. Los trabajos de Birdsall (1997), Londoño (1997), Székely (1997), Moser (1998), entre otros, tratan de integrar las distintas causas de la pobreza –o del nivel de ingresos de las personas, como medida de pobreza– a partir de la unificación de los diversos

factores intervinientes como componentes de una función de ingresos, por medio de los activos que los generan y que posee una persona, la tasa en que ellos se utilizan, su precio de mercado y las transferencias independientes a los activos generadores de ingresos poseídos.

Los diferentes tipos de activos podrían constituirse entonces en factores que intervienen como causas de la pobreza. Siguiendo esta perspectiva el asunto está en descifrar sus dinámicas, en aras de actuar sobre ellos. De hecho, las propuestas de las agencias internacionales de desarrollo han hecho suya parte de esta proposición teórica integradora¹⁶.

En nuestro caso, actuar sobre las causas de la pobreza implica brindar oportunidades a los pobres para que superen los obstáculos que les impide mejorar sus ingresos y superar la pobreza. Tales obstáculos se corresponden con las dimensiones del estudio –o “entradas” al problema–, a saber: la dimensión socioeconómica, la político institucional y la sociocultural.

OPORTUNIDADES SOCIO-ECONÓMICAS

Suponiendo que las actividades productivas de la sociedad generan la suficiente cantidad de bienes y servicios con los cuales cubrir las necesidades básicas de todos los miembros de la sociedad y las que van surgiendo producto del desarrollo, es decir que la economía crece y lo hace por encima del crecimiento de la población, la pobreza es producto de la desigual distribución de las oportunidades.

Las oportunidades socioeconómicas se refieren al incremento de los acervos de capital humano de los miembros de la sociedad, en especial, al de aquellos grupos que disponen de una baja cantidad de

16 Tal es el caso del Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial 2000-2001, donde sus tres dimensiones de intervención, a saber, oportunidad, potenciamiento y seguridad; pueden asociarse como una mezcla entre acciones dirigidas a incrementar los acervos de activos de los pobres (capital humano, físico y social) y las transferencias para actuar sobre los imprevistos.

estos o que están impedidos a utilizarlos. La educación y la salud son dos de los principales activos que conforman el capital humano y los sectores en pobreza se encuentran en esa situación porque tienen dificultades para acceder a ellos.

En el caso de la educación no solamente hay un problema de acceso, sino adicionalmente de calidad. El trabajo de Regnault y Herrera analiza este problema desde el punto de vista de la escuela como oportunidad para salir de la pobreza. Para lograr que la educación que reciben los individuos sea efectivamente un activo remunerador en el mercado de trabajo se deben atender los determinantes del fracaso escolar por medio de políticas educativas que reduzcan la repitencia y la deserción escolar, así como que garanticen el aprendizaje y el desarrollo de capacidades productivas, creativas y responsables en los nuevos miembros de la sociedad¹⁷.

Pero no sólo es suficiente hacer que la escuela sea una oportunidad para salir de la pobreza y tener acceso a ella, también se requiere superar los obstáculos que le impiden a las personas utilizar esos activos en la generación de ingresos. Esto es especialmente importante para el caso venezolano dada la contracción de la demanda de empleos calificados a causa de la baja inversión¹⁸, lo cual ha hecho que el rendimiento por nivel educativo alcanzado sea menor en 1997 que lo que fue en 1995, con la sola excepción de la educación superior (Tabla 2). De igual forma, las restricciones de la mujer al mercado de trabajo y su relativa menor remuneración, les impide realizar en ingresos los mayores niveles educativos que ya tienen en relación con los hombres¹⁹.

Por su parte el acceso a la salud y la posibilidad de tener una vida larga y saludable, es una condición de partida para que las personas

17 Ver el trabajo de Regnault y Herrera en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza.

18 Al respecto puede consultarse el trabajo de Guevara, Juan Carlos, *Crecimiento Económico y Educación*, ACPES-UCAB, Serie Proyecto Pobreza No.8, Caracas, 1998.

19 Orlando, M., y Zuñiga, G. "Situación de la mujer en el mercado laboral en Venezuela: participación femenina y brecha de ingresos por género", *Temas de Coyuntura*, No. 41, IIES-UCAB, Caracas, 1999, pp.59-97.

puedan desarrollar sus potencialidades actuales y futuras. De allí la necesidad de entender que el problema a ser atendido en el área de la salud, y traducida ésta en términos de oportunidad para los pobres, significa reducir los niveles de morbimortalidad por causas altamente prevenibles.

La creación de oportunidades socioeconómicas para los pobres supone ampliar la oferta de servicios sociales a las comunidades pobres, es decir atender el déficit de cobertura que tenemos en áreas básicas de educación, salud, capacitación para el trabajo y seguridad social, así como la calidad de esos servicios²⁰. Ello implica también destinar un mayor nivel de inversión pública en las comunidades pobres para transformar su entorno físico –infraestructura urbana y rural–.

Tabla 2
Rendimientos de la educación. Coeficientes de regresión MCO para la variable dependiente salarios por hora Venezuela: 1995 y 1997

| Niveles alcanzados | 1995 | 1997 | Promedio de ALC |
|---------------------|------|------|-----------------|
| Primaria incompleta | 0,35 | 0,27 | 0,18' |
| | 0,55 | 0,43 | 0,37 |
| Primaria completa | 0,73 | 0,58 | 0,61 |
| Secundaria completa | 0,98 | 0,88 | 0,95 |
| Educación Superior | 1,44 | 1,59 | 1,52 |

Igualmente se debe prestar atención a los obstáculos que existen del lado de la demanda para acceder a estos servicios sociales. Esto es particularmente cierto para enfrentar la deserción escolar de los varones adolescentes dado los incrementos de sus costos de oportunidad de continuar en la escuela después del sexto o séptimo grado.

20 Al respecto puede verse España, L.P, *Programas sociales y déficits de atención social*, ACPEs-UCAB, Serie Proyecto Pobreza No.7, Caracas, 1998. Así como los trabajos de Freites y Villasmil en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza.

La provisión de oportunidades socio-económicas comprende un área muy amplia de intervención y además su gestión requiere de la medición explícita de los resultados, dada las dificultades, para que sean las señales de mercado las encargadas de indicar los avances o retrocesos en esta área. De allí la importancia de que los Estados formulen metas explícitas de cobertura y diseñen indicadores de calidad, en cuanto a la prestación de servicios sociales, y que se les dé seguimiento²¹.

El papel del Estado junto al sector privado y comunitario en la creación de estas oportunidades es determinante. El primero con su potestad redistribuidora y los segundo por medio de la selección, ejecución, control y supervisión de las políticas del Estado²².

OPORTUNIDADES CIUDADANAS

Una de las consecuencias de la pobreza es la imposibilidad de ejercer los derechos ciudadanos. Ello restringe la posibilidad de que los grupos en pobreza puedan participar en las decisiones públicas o que tengan voz para defender sus intereses. Cuando no existen instituciones que garanticen la universalidad de los derechos y deberes, así como de la aplicación de las normas, se dificulta el ejercicio de la democracia y es más factible que los pobres sean objeto de la discrecionalidad de un estado de derecho débil.

En un país cuyas instituciones y estado de derecho son frágiles, los grupos sociales que no tienen recursos propios de poder, están expuestos e indefensos frente a las arbitrariedades del Estado o de terceros con más atributos de poder que ellos. Los pobres viven en condiciones de indefensión, no sólo por su mayor exposición al riesgo dadas sus

21. De hecho uno de los acuerdos de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 en Copenhague, Dinamarca, consistió en la exhortación a los países miembros de Naciones Unidas a formular metas claras en esta área y darles seguimiento. PNUD, *Superar la pobreza humana*, NY., 2000.

22. En esta dirección el Proyecto Pobreza llevó adelante una iniciativa de participación Estado, sector privado y universidad, por medio de un plan de creación de oportunidades socio-económicas (Plan de Acción Social para los Estados Zulia y Yaracuy) que identificaba los déficits de atención social en el país.

condiciones materiales precarias, sino también por la inexistencia de un marco normativo universal e igualitario.

La debilidad de las instituciones públicas y sociales es un obstáculo directo para que los pobres tengan la oportunidad de salir de ella, pero también lo es de manera indirecta.

Directamente aumenta el riesgo al interactuar con la colectividad o sus representantes dada la inexistencia de la igualdad ante la ley, así como con los organismos de administración de la violencia legítima (la policía), además de ser objeto de hostigamiento o corrupción ante cualquier agencia pública para la tramitación de licencias, permisos, etc. Por otra parte, están cerradas sus posibilidades de intervenir y participar en decisiones públicas que atiendan sus necesidades y demandas, restringiendo de esta forma la aparición de nuevas oportunidades.

Indirectamente porque la baja institucionalidad reduce las posibilidades de que se creen las oportunidades socioeconómicas—prestación de servicios sociales—que los sectores pobres requieren para incrementar su capital humano.

La debilidad institucional de las agencias del sector social es una de las causas que más explican el tamaño de la pobreza de los países, si lo comparamos con otras variables institucionales susceptibles de explicar los niveles de pobreza²³.

En Venezuela, como en otros países de la región, conviven dos sistemas de prestación de servicios sociales, uno público y otro privado, donde en la mayoría de los casos—salvo honrosas excepciones— el segundo es de mayor calidad que el primero, debido a que, entre otras cosas, los usuarios de los sistemas privados tienen recursos de poder de los cuales carecen los usuarios de los servicios públicos, a saber: costearse tales servicios.

La relación asimétrica que se establece entre los usuarios de los servicios sociales públicos, se debe en gran medida a la debilidad institucional de éstos, los cuales carecen de normas y procedimientos

23 Ver el trabajo de Susana Ditrolio en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza.

universales e igualitarios que garanticen la estandarización de los servicios que prestan y, en consecuencia, están subordinados a la discrecionalidad del funcionario o a los vaivenes de una administración pública que no es responsable ni responde a sus débiles usuarios o clientes.

Una de las formas para incrementar las oportunidades de ejercicio de la ciudadanía en nuestros países ha sido la promoción de organizaciones sociales comunitarias, como una forma para compensar dicha asimetría de poder y hacer fuerza para que las instituciones públicas se obliguen a actuar conforme a marcos normativos y procedimentales adaptados a las necesidades de los ciudadanos –en especial los más pobres– que garanticen la igualdad. Sin embargo, estos esfuerzos son insuficientes si no se logra una decidida voluntad política que respalde las reformas institucionales necesarias para que todos los miembros de la sociedad tengan la oportunidad de ser ciudadanos y aprovechar tal condición para superar la pobreza.

OPORTUNIDADES SOCIOCULTURALES

Los pobres no lo son por elección. Ningún sector social en Venezuela encuentra en la pobreza una virtud. Por lo tanto la identificación de características culturales que operan como obstáculo inconsciente al desarrollo de comportamientos productivos, no se debe a la elección de sus portadores, sino a condicionantes materiales y modos de interacción con la sociedad y sus instituciones, que construyen, difunden y refuerzan esas creencias.

Nuestro estudio ha encontrado evidencias empíricas que dan cuenta sobre la conformación de creencias, ampliamente extendidas entre los miembros de la sociedad, que pueden operar como obstáculos para el desarrollo de comportamientos productivos por parte de los agentes individuales y, en consecuencia, los extraña de los espacios modernos de la sociedad donde se produce y distribuyen los bienes de la modernidad.

Obviamente tales creencias pueden entenderse como una consecuencia de la pobreza, pero una vez interiorizadas y puestas a

interactuar con los espacios o instituciones modernas, públicas y productivas del país (empresas, administración pública, organizaciones políticas y comunitarias) son una causa para impedir que los portadores de tales creencias se aprovechen de las oportunidades que en las instituciones existen.

Preliminarmente, el análisis de los resultados de la encuesta sobre cultura y pobreza arrojó seis tipos culturales²⁴, los cuales tienen una alta correlación con la situación socioeconómica promedio de las clasificaciones. Tal tipología²⁵ muestra que cerca del 63% de la población carece de los prerequisites culturales para enfrentarse exitosamente al hecho productivo, y participar beneficiándose de él, como forma para superar la pobreza.

Pero uno de los hallazgos más importantes tiene que ver con la alta proporción de individuos que, aún sin tener las carencias materiales de los grupos pobres, muestran creencias y modos culturales reñidos con aquellos que son propios de la modernidad. Es decir, si bien es cierto que en la medida en que nos acercamos a tipos culturales con creencias más modernas, en esa misma medida aumenta la proporción de personas que no son pobres, y a la inversa, conforme los grupos sociales son más pobres su tipología tiende a ser menos moderna, también lo es que en ciertos tipos culturales premodernos de un tercio a casi la mitad de las personas así clasificadas no se encuentran en situación de pobreza.

En razón de lo anterior, existe un conjunto de creencias bastante extendidas en la sociedad venezolana, que puede persistir a pesar de la condición social a la que se pertenece, que lleva a los venezolanos a creer que ellos tienen poco control sobre las cosas que pasan en su sociedad, a creer que las regulaciones sociales están supeditadas al particularismo con que se aplican las normas, a suponer que la evaluación

24 Se trata de resultados preliminares dado que la investigación sobre los aspectos culturales de la pobreza en Venezuela se encuentra en elaboración.

25 Ella fue construida a partir del grado de comprensión y control sobre la propia realidad (eje psicosocial de la clasificación), de los parámetros a partir los individuos regulan y evalúan las relaciones sociales (eje social), así como, del grado de confianza mostrada por los individuos en las relaciones personales e institucionales (eje político-institucional)

social se ejerce con independencia al desempeño de las personas y, finalmente, a desconfiar de las instituciones y de las personas que no forman parte de su círculo más privado de pertenencia. Estos rasgos se profundizan cuando estamos en presencia de individuos que son pobres, probablemente por su menor exposición a agencias socializadoras que cambien tales creencias (como la escuela, por ejemplo), o menor interacción con espacios modernos donde se premie el esfuerzo y la capacidad personal, como lo es el trabajo dentro del sector formal.

La clave explicativa de lo anterior debe encontrarse en la forma como la sociedad venezolana llevó adelante su proceso de modernización y urbanización desde el segundo tercio del siglo XX hasta el presente. La sociedad venezolana no organizó sus instituciones, dispuso sus incentivos y formó a sus ciudadanos para la producción, sino para participar en una pugna distributiva de una riqueza dada, gracias al expediente petrolero de un Estado que organizó la modernización de la sociedad venezolana según un diseño de reparto y confiscación para los privados de un ingreso de origen público.

Pero esto no quiere decir que dicho patrón de creencias no pueda cambiar. Estas características socioculturales, al ser el resultado de las condiciones materiales e institucionales que rodean a los individuos, supone que la forma de revertirlas se sitúa en el marco de las intervenciones institucionales y en el cambio progresivo del entorno material de la sociedad y sus miembros. Contrariamente a lo que podría pensarse, la intervención en favor de generar oportunidades socioculturales, que le permita a los individuos desempeñarse en ámbitos productivos y competitivos, no se restringe solamente al campo educativo, sino que muy especialmente de lo que se trata es de crear o reformar las instituciones sociales presentes en el país en razón de promover y hacer valer creencias productivas y consecuentes al de una sociedad que necesita producir y distribuir su riqueza para enfrentar su pobreza.

Mientras la sociedad venezolana no premie el trabajo productivo, por medio de empresas competitivas que remuneren según el desempeño de sus trabajadores; mientras las instituciones públicas no generen incentivos para la producción del bien común, mediante el estable-

cimiento de reglas claras e iguales para todos; y la impunidad no exista, gracias a la superación de los privilegios y las prebendas²⁶; estas adaptaciones culturales, que hemos encontrado en la sociedad venezolana, seguirán estando presentes como obstáculo para el desarrollo productivo del país.

ACERCAR LAS POLÍTICAS A LA GENTE

La pobreza en Venezuela es muy heterogénea. A diferencia de lo que podía ser la situación de los pobres en los años 1940, 50 ó 60; donde las privaciones eran bastante estandarizadas, en la actualidad la diversidad de la pobreza hace que sea ineficiente la aplicación de políticas universales y que no distingan las variaciones que pueden existir entre los grupos en pobreza.

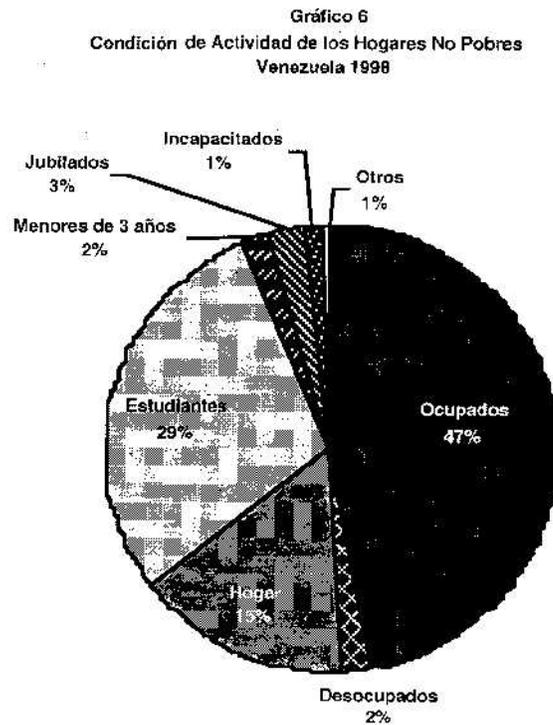
Lógicamente esas diferencias son aún más grandes cuando se trata de la población en general, es decir, entre los grupos familiares que son pobres de los que no lo son. De allí la importancia de focalizar las acciones y tratar de diseñar políticas sociales "a la medida" para tratar de ser más eficaces.

Conocer la dinámica familiar de los hogares pobres, contribuye a diseñar programas sociales que traten de incrementar sus oportunidades socioeconómicas, ciudadanas y socioculturales. No estamos planteando aquí información anecdótica o vivencial sobre la cotidianidad de las familias en pobreza, de lo que se trata es de afinar la información social de los grupos familiares, sobre los cuales se puede intervenir, a fin de aproximarnos a sus carencias y dificultades para generar ingresos.

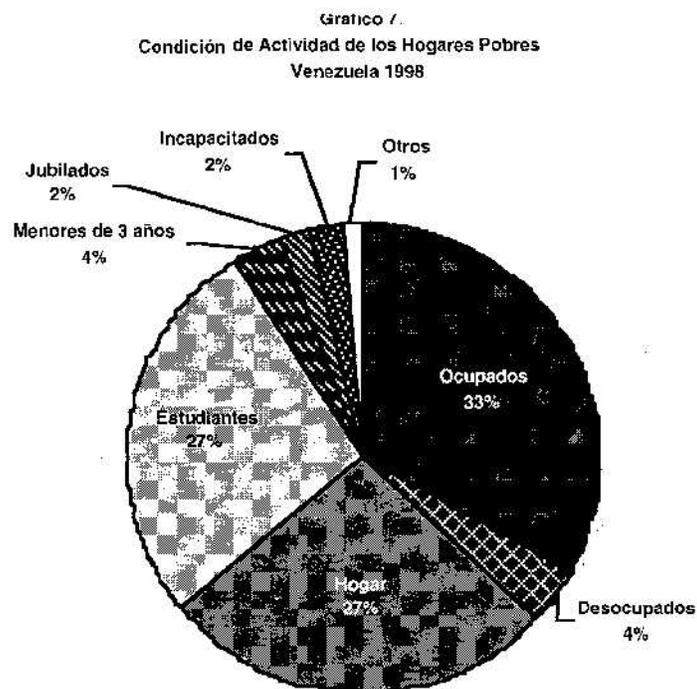
Una buena aproximación a esto lo constituye, por ejemplo, el análisis de la distribución de los miembros de las familias según su condición en la fuerza de trabajo. Los gráficos 6 y 7 muestran el nivel de participación de las familias no pobres y pobres, respectivamente, en la fuerza de trabajo. Mientras en los hogares no pobres la relación entre activos e inactivos es de casi 1 a 1, en los hogares pobres la relación es de

26 Al respecto puede verse el trabajo de Luis Ugalde en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza.

1 activo por cada 2 inactivos. La diferencia se explica en que sólo el 15% de los miembros de las familias no pobres están dedicados a actividades del hogar, mientras que en los hogares pobres esa proporción llega a ser el 27%. La gran mayoría de los individuos dedicados al hogar son mujeres –sean madres o hijas mayores– y, entre otras cosas, la razón por la cual la tasa de participación femenina en el mercado de trabajo es menor en los hogares pobres, se debe a que en estos hay casi el doble de niños menores de 3 años que requieren cuidados.



Fuente: Encuesta sobre los determinantes culturales de la pobreza, ACPES-UCAB, 1998.



Fuente: Encuesta sobre los determinantes culturales de la pobreza, ACPES-UCAB, 1998.

En razón de lo anterior, una red de guarderías infantiles públicas contribuiría notablemente a liberar a las madres del cuidado de sus hijos pequeños, y así tener la oportunidad de insertarse en el mercado de trabajo, lo que sin duda podría ayudar a incrementar el ingreso del hogar. Lo anterior es un claro ejemplo de la no utilización del activo educativo que tienen las mujeres—el cual ya es superior en términos de años de escolaridad, en relación a los hombres—, producto de obstáculos o barreras que les impiden utilizar sus activos para generar ingresos.

Por otra parte, otra causa que contribuye a reducir el nivel de actividad en los hogares pobres tiene que ver con la relativa alta proporción de personas incapacitadas—ellas doblan a las que están en esa condición en los grupos no pobres—. Los incapacitados que no trabajan por esa condición en un grupo familiar pobre constituyen un

severo problema, el cual probablemente sería menor si se contara con sistemas eficaces de seguridad social o, mejor aún, de políticas sociales preventivas para reducir la mayor exposición al riesgo de accidentes de todo tipo que tienen los grupos pobres.

Otros factores como el menor nivel educativo promedio de las familias pobres, producto de la mayor proporción de fracasos escolares y oportunidades para el estudio, la mayor proporción de desempleados, la mayor proporción de ocupados en el sector informal, las diferencias remunerativas en las zonas rurales —donde se concentra la pobreza—, etc., son todas ellas muestras de cómo, al conocer mejor la dinámica familiar de los grupos en pobreza, se pueden diseñar políticas más efectivas y que actúen sobre las causas.

De igual manera, la tipología de los hogares también da señales sobre el diseño de políticas que se acerquen más a la dinámica de los pobres. En la tabla 3 puede apreciarse los diferentes tipos de hogar según el parentesco entre sus miembros.

Tabla 3
Tipo de hogar según condición de pobreza
Venezuela: 1998

| | No pobres | Pobres |
|----------------------|-----------|--------|
| Jefe hombre | 75,90 | 71,74 |
| Nuclear | 47,04 | 43,07 |
| Parejas ampliado | 19,66 | 18,78 |
| Sin pareja ampliados | 5,00 | 5,64 |
| Sin pareja nuclear | 1,76 | 1,51 |
| Unifamiliar | 2,44 | 2,73 |
| Jefe mujer | 24,10 | 28,26 |
| Nuclear | 3,54 | 3,14 |
| Parejas ampliados | 1,72 | 1,91 |
| Sin pareja ampliado | 10,50 | 12,99 |
| Sin pareja nuclear | 7,12 | 8,04 |
| Unifamiliar | 1,22 | 2,18 |

Fuente: Encuesta sobre los determinantes culturales de la pobreza. ACPES-UCAB, 1998.

La información de este cuadro muestra de manera significativa que la familia venezolana no se aproxima al modelo de familia nuclear típica, independientemente de la condición de pobreza de la misma. No parece ser un atributo exclusivo de las familias pobres su condición de extensión, aunque ciertamente, la familia ampliada es un tanto mayor en la medida en que se está en pobreza.

Por otra parte, es constatable una mayor proporción de mujeres jefes de hogar en los hogares pobres de aquellos que no lo son, aunque dicha diferencia tampoco resulta ser tan alta como podría pensarse a priori, o a partir de la información disponible en las estadísticas nacionales²⁷. Además, tampoco es muy significativa la proporción de mujeres solas jefas de hogar y con hijos que están en pobreza de las que no lo son, aun cuando ciertamente la proporción es mayor en los hogares en pobreza.

Las diferencias observadas puede que no respalden la idea de la feminización de la pobreza en Venezuela o la existencia de grandes diferencias entre los tipos de familia por condición socio-económica. No obstante, esta afirmación no debe ser definitiva, ya que estas cifras a nivel nacional pueden cambiar radicalmente si se desagregan por niveles geográficos, grados de urbanización, estratificaciones sociales más precisas, especialización funcional de los centros poblados, entre otros.

Representa todo un reto para el sistema de estadísticas nacionales, así como para los estudios de la pobreza, tratar de estudiar las particularidades de los pobres al nivel más local y desagregado posible, con el fin de hallar las diferencias que aún esconden las cifras agregadas a nivel nacional, con el fin de aproximar las políticas a la realidad de los grupos pobres.

27 Evidentemente debe haber algún grado de subestimación en cuanto al número de hogares cuya jefatura efectivamente pertenece a las mujeres y no a quien cumple el rol de pareja masculina en el hogar. Sin embargo, se diferencia de otras encuestas donde se asigna la jefatura del hogar en el hombre siempre y cuando exista pareja en el hogar (caso de la encuesta de hogares de la OCEI). En nuestro caso la determinación de la jefatura del hogar viene dada por la atribución de la misma a partir del criterio del informante del hogar para la encuesta, lo cual reduce el nivel de esta subestimación, aunque no la elimina completamente.

En la medida en que las sociedades se modernizan las razones por las cuales se es pobre también cambian. Además de las dinámicas demográficas susceptibles de ser previsibles –tales como el envejecimiento de la población, los movimientos migratorios a las ciudades o los cambios en la estructura familiar–, ocurren variaciones que tienen que ver con los perfiles ocupacionales, las tasas de actividad, los requerimientos de capacitación laboral, los velados procesos de discriminación social por razones de raza y género²⁸, así como en la interacción y contenido de los sistemas de apoyo familiar o comunitarios.

Las intervenciones sociales deben estar atentas a estas variaciones, así como de las diferencias que existen entre los pobres para elevar el grado de efectividad de las políticas redistributivas tendientes a incrementar las oportunidades de los pobres para que dejen de serlo. Esto representa una justificación más que suficiente para apoyar el diseño, ejecución y control de la política social al nivel más local posible y con ello, tratar de que las políticas sociales sean tan descentralizadas como el grado de institucionalización de las mismas así lo permita. Sólo por ilustrar a partir de los extremos, no es igual el diseño de políticas sociales para municipios altamente urbanizados, como el municipio Libertador de Caracas, que el municipio Mara del estado Zulia, o La Ceiba del estado Trujillo. Disponer de información relevante que permita caracterizar la pobreza en municipios tan diversos, así como contar con políticas sociales específicas para cada una de estas unidades geográficas, puede significar la diferencia entre una política social eficaz que apunte a las causas de la pobreza en esas zonas, de otra que no lo sea por haber sido diseñada a partir de las grandes caracterizaciones nacionales.

28 Las discriminaciones raciales en Venezuela no han sido muy estudiadas dadas las características fenotípicas homogeneizadoras que se derivan de una población mayoritariamente mestiza y en consecuencia sin mayores conflictos por esta causa; sin embargo, no es descabellado afirmar que en el país existe cierto grado de discriminación racial, especialmente para el ascenso social a los estratos más altos de la sociedad, así como también se evidencia un techo para el ascenso laboral de las mujeres dentro de la propia economía formal. No obstante, no hay estudios en profundidad que relacionen pobreza y raza en el país para llegar a conclusiones a este respecto.

UN GRAN ACUERDO PARA SUPERAR LA POBREZA

Hemos pasado revista a los principales determinantes de la pobreza en Venezuela y hemos tratado de evidenciar algunas de sus relaciones más significativas. Evidentemente es mucho lo que falta por conocer, y determinar especificidades para el caso de Venezuela; sin embargo, con lo que sabemos sobre la pobreza y su forma de enfrentarla es posible formular un conjunto de recomendaciones—las cuales no se alejan mucho de lo que son las conclusiones de otros estudios sobre la pobreza realizados por las agencias internacionales de desarrollo y cooperación, cuya virtud y valor agregado, consiste en su adaptación a lo que es la especificidad y los énfasis que deben tenerse en cuenta para atender el problema de la pobreza en nuestro país.

Obviamente a partir de una visión de conjunto, como la que ha aquí hemos tratado de exponer, no es posible alcanzar los detalles de lo que debe hacerse para el caso venezolano en todas y cada una de las áreas de intervención. Deben ser las disciplinas específicas las que apunten a los aspectos más concretos y operativos de una estrategia de superación de la pobreza. Sin embargo, tener alguna claridad sobre la forma como se articulan “las piezas del rompecabezas” es fundamental para atender un problema que por definición es multivariable.

Tal y como lo hemos dicho en otros trabajos de este proyecto, el primer requisito para iniciar el camino de superación de la pobreza consiste en alcanzar un acuerdo nacional básico que permita el desarrollo de una estrategia que pueda ser sostenida en el tiempo. Este ha sido uno de los déficits fundamentales de los últimos veinte años en el país, luego de que el acuerdo nacional en torno al desarrollo de la economía no petrolera y el Estado distribuidor petrolero se deterioró en términos relativos producto de la caída del ingreso fiscal petrolero en relación a las demandas.

La posibilidad de alcanzar tal consenso se ha ido deteriorando conforme la sociedad venezolana, a raíz de su progresivo empobrecimiento, se ha fragmentado y se han deslegitimado sus mecanismos de representación. Las discontinuidades en las políticas, producto de la falta de consensos, acuerdos no duraderos, o estrepitosos fracasos producto

de equivocados diagnósticos basados en la propia fragmentación de la sociedad, ha impedido que el país retome la senda de crecimiento y bienestar que abandonó a finales de los años setenta.

La imposibilidad de alcanzar acuerdos y consensos duraderos se debe, entre otras causas, a la convicción que tienen los distintos grupos sociales de que el país como un todo no tiene solución. Tal visión fatalista, compartida tanto por los estratos más altos como los más bajos del país²⁹, lleva a un cálculo cortoplacista por parte de los agentes económicos y políticos, que consiste en el atrincheramiento y defensa a ultranza de sus intereses inmediatos, lo que a la postre les impide compartir intereses comunes susceptibles de cristalizar en el largo plazo.

Uno de los elementos que permitiría construir el consenso requerido, tiene que ver con la adopción de una agenda que parta de un diagnóstico compartido en el cual, por una parte, quede en evidencia que ningún sector social podrá ser ganador mientras las tendencias de empobrecimiento generalizado continúen, y por otro, se logre diseñarse un plan lo suficientemente coherente, convincente y esperanzador como para que los intereses particulares, al confluir en el largo plazo, estén dispuestos a coincidir en el presente.

Los elementos básicos de ese acuerdo deberían girar en torno a los siguientes puntos:

29 Existen varias evidencias que respaldan esta afirmación. A partir del procesamiento de la información recogida por la encuesta sobre los determinantes culturales de la pobreza en Venezuela, respecto a las causas y las soluciones de los principales problemas que tiene el país, tanto los estratos más altos como los más bajos coinciden en que no existe posibilidad de que los problemas del país se solucionen. En los estratos más bajos ese fatalismo sólo puede ser superado de ocurrir un golpe de suerte, mientras que en los más altos no avisan ninguna salida dada la inmadurez e ignorancia de la población (Véase el trabajo de Alberto Gruson publicado en el volumen 2 de la publicación del Proyecto Pobreza). De igual forma, es ya un resultado recurrente en múltiples investigaciones de opinión encontrarse que la gran mayoría de los entrevistados considera que su situación económica va a mejorar o va a permanecer igual en el futuro, a la vez que consideran que la del país con toda seguridad va a empeorar.

a. Un decidido apoyo al estímulo de la inversión: para lograr las metas de inversión que requiere la economía venezolana para crear la base material para superar la pobreza, es fundamental no violentar los factores que determinan el cálculo de riesgo de los inversionistas. Para ello es necesario que las autoridades gubernamentales se persuadan de que no es posible resolver el problema de la pobreza y el empobrecimiento progresivo del país, si no se recuperan los niveles de inversión abandonados en los años setenta. No obstante, para que sean sostenibles políticamente las reglas macroeconómicas que generan un clima favorable para los negocios, y no aparezcan tentaciones intervencionistas, es necesario que las inversiones se traduzcan en empleo bien remunerado y que alcance a los diversos sectores de la población. De allí que es crucial el diseño de políticas de fomento a la inversión en sectores intensivos en mano de obra.

Adicionalmente al aumento de la inversión privada es necesaria la inversión pública para incrementar los niveles de competitividad y abrir oportunidades de mercado. La inversión en infraestructura urbana y comunicaciones es fundamental para el logro de estos fines, más aun para el caso de un Estado como el venezolano que dispone de importantes recursos para sostener una fuerte inversión pública, siempre y cuando logre reformarse y deslastrarse de sus rigideces presupuestarias, tanto de gastos como de ingresos.

b. Empleo bien remunerado: es imposible alcanzar un consenso si no hay esperanzas. La posibilidad de sostener una política económica que incentive la inversión privada, dependerá de que se multipliquen los ganadores de ésta. No basta con aumentar los niveles de empleo, es necesario que éste tenga un nivel de remuneración suficiente para permitir a las familias superar la pobreza. En razón de lo anterior, además de propiciar un crecimiento global, es necesario políticas específicas para diversificar las fuentes de empleo, el número de firmas, alentar la formación de emprendedores, cuidar las excesivas regulaciones laborales, así como los encarecimientos de la nómina en el sector formal, además de elevar el nivel de competitividad y remuneración del sector informal de la economía por medio de eficaces políticas de acceso al crédito y capacitación de mano de obra.

No debe sino reconocerse que tenemos un déficit en cuanto a la formulación políticas sectoriales específicas para el estímulo de sectores económicos intensivos en mano de obra. En esta área tenemos dos extremos, desde quienes piensan que cualquier intervención o estímulo sólo significaría generar injustas e inconvenientes intervenciones en forma de privilegios para empresas ineficientes, hasta quienes promulgan las viejas prácticas proteccionistas de subsidios indirectos al tipo de cambio o al pago de impuestos como única forma para reanimar al sector no petrolero.

Sin embargo, y para el caso venezolano la diversificación económica y el desarrollo productivo en áreas intensivas en mano de obra, es fundamental, dado que los sectores líderes de la economía corresponden a actividades intensivas en capital y es empleadora de trabajo especializado.

Este ha sido el dilema de la economía venezolana desde la época de la "siembra del petróleo" hasta el presente, en el que estamos asistiendo a su fracaso.

c. Inversión social: la acción del Estado en el área social consiste en crear oportunidades de acceso a servicios sociales de calidad que permitan aumentar el capital humano de los sectores pobres. Esto es fundamental para permitir que las familias se favorezcan y participen del desarrollo económico generando riqueza. Lograr una educación que se convierta en fuente de oportunidad para los pobres consiste en atacar las causas del fracaso escolar y cuidar la calidad de la educación pública y gratuita para que ésta no sea de segunda categoría, auspiciando con ello la reproducción de la pobreza. Es necesario, igualmente, el desarrollo de programas de entrenamiento laboral y capacitación para elevar el nivel de especialización de la mano de obra actual, con especial énfasis en aquellos sectores económicos cuya viabilidad futura esté comprometida, dadas las sobre-exigencias que puede imponer la competitividad en ciertas áreas frente a los inminentes procesos de apertura.

De igual forma se requieren intervenciones en el área de salud atacando las causas prevenibles de la morbimortalidad, con el fin de

procurar una vida larga y saludable por parte de la mayoría de la población. Además se necesita un sistema de seguridad que le permita a los pobres reducir su vulnerabilidad ante imprevistos, sean ellos personales o colectivos, sean de carácter económico o naturales, manteniendo los equilibrios en sus beneficios para que ello no comprometa su viabilidad económica.

Para lograr esto el Estado debe fijarse metas tangibles y viables, así como indicadores de gestión que le permitan a los ejecutores de las políticas y a los controladores, hacer seguimiento de las mismas por medio de la transparencia de los objetivos y los medios utilizados. Por otra parte debe procurarse permitir la diversidad de intervenciones por medio de una clara política de descentralización, conforme las fortalezas institucionales lo vayan permitiendo, con el fin de adaptar las políticas sociales a la heterogeneidad de la pobreza del país.

Actuar sobre los déficits de atención social básica, es decir, aquellos servicios que incrementan el capital humano, físico y social de los sectores pobres, debería constituir la meta de la inversión social en un plazo no mayor a cinco años.

Por último deben focalizarse y restringir a lo estrictamente necesario las transferencias de recursos dirigidas a atender los síntomas de la pobreza. Obviamente, existen grupos cuya situación social es tan precaria que los imposibilita de salir de la pobreza por sus propios medios –por ejemplo la indigencia y los transgresores graves–, o incluso algunas transferencias serán necesarias para permitir la acumulación de activos por parte de ciertos grupos específicos –tal es el caso de sistema de becas para reducir los costos de oportunidad de permanecer en la escuela–, pero debe tenerse en cuenta que estas transferencias sólo alivian las carencias de la pobreza mientras ellas permanecen, una vez suspendidas, los beneficiarios pueden que regresen a la posición material que tenían antes de la intervención.

d. Reformas institucionales: que garanticen instituciones públicas y privadas apegadas a normas universales que permitan la igualdad de los ciudadanos, superar los sistemas de privilegios basados en los

atributos particulares de poder de sectores políticos ó económicos específicos. Instituciones sociales que tengan autonomía para cumplir con eficiencia los objetivos socialmente legitimados, que dispongan de sistemas de rendición de cuentas a la sociedad, y que sean transparentes con el fin de poder ser supervisados por cualquier agencia, sea ella pública o privada.

Las reformas institucionales de aquellas agencias que se ocupan de ejecutar la inversión social, en favor de elevar su nivel de eficiencia, es un prerequisite para lograr la efectividad de las políticas de redistribución y de creación de oportunidades materiales para los sectores en situación de pobreza.

Especial atención requieren las instituciones encargadas de impartir justicia y proporcionar protección a los ciudadanos, con el fin de proporcionar seguridad y permitir la superación de la situación de indefensión, frente al propio Estado y ante terceros, en que se encuentran los sectores pobres y no pobres del país.

La reducción de los costos transaccionales y de los procedimientos burocráticos para la obtención de permisos, licencias o cualquier trámite público, es un requisito para elevar la eficiencia promedio de la sociedad, así como la cotidianidad de los ciudadanos y su calidad de vida. La necesidad de recurrir continuamente a canales informales, construidos muchas veces desde los propios atributos de poder particular de los ciudadanos, no sólo incrementa la ineficiencia social, sino que además es una fuente de desigualdad permanente entre los distintos grupos sociales, en especial de los más pobres.

Por último, la superación de la impunidad es un paso previo al logro del orden social explícito y al respeto de la ley. La impunidad no sólo tiene que ver con reforzar las instituciones encargadas de reprimir al infractor, sino también con el diseño mismo del marco regulatorio de la vida social y económica del país. Las excesivas normas y su afán por controlar hasta lo accesorio, inviabiliza al sistema para que efectivamente pueda controlar lo esencial. Buena parte de las violaciones cotidianas de las normas, incluso las más básicas de convivencia, se debe a

la inconveniencia de las mismas normas. Nuestras instituciones, especialmente las públicas, aún no han superado las advertencias, sobre los peligros de construir “repúblicas aéreas”, hechas por los fundadores de la República en el siglo XIX.

e. El cambio socio-cultural: si todo lo anterior ocurre es muy posible que comiencen a aparecer las condiciones materiales para que aparezcan los cambios en las creencias que comparten buena parte de los venezolanos. En la medida en que sean masivamente tangibles las recompensas por actuar según los prerrequisitos de la modernidad, en esa misma medida las creencias pre-modernas irán cediendo ante los estímulos que procuran comportamientos productivos basados en el desempeño.

Muy probablemente los cambios ocurrirán conforme las instituciones sociales obliguen a los ciudadanos a comportarse sin escapatoria en razón del imperativo de unas normas que obliguen al respeto de los principios de la universalidad en los procedimientos y a la evaluación de lo social, y la asignación de gratificaciones, a partir del desempeño –por mencionar dos de las más importantes–. De hecho en aquellos espacios sociales donde se “aprecia un comportamiento moderno” de los ciudadanos, es donde la institución funciona, sin dar margen a la discrecionalidad de los individuos³⁰.

Conforme los venezolanos descubran que sí es “rentable” el comportamiento ajustado a normas que son funcionales para la convivencia, su esfuerzo productivo se recompense de forma tangible, no sea testigo permanente de la impunidad por parte de aquellos que tienen más poder que él y efectivamente experimente la importancia de la igualdad en los espacios públicos de la sociedad, en ese mismo momento se dejarán de lado los mitos y creencias que hoy tenemos sobre la riqueza, su distribución y las formas de superar las carencias materiales.

30 El caso típico y recurrentemente utilizado como ejemplo, se refiere al funcionamiento del Metro de Caracas.

Lógicamente el cambio debe comenzar por algún lado y es plausible sostener que éste debe comenzar por las instituciones. Por lo tanto, los artífices del cambio que el país necesita estaría en manos de las élites democráticas, amplias y numerosas que diseñan, crean y dirigen las instituciones. Son ellos quienes deben propiciar el acuerdo requerido para sostener en el tiempo el camino a recorrer para superar la pobreza y proponerle, a las mayorías que bregan por resolver sus problemas privados en un contexto de escasas oportunidades, un proyecto que devuelva las esperanzas y genere bases de confianza para apostar al largo plazo y a la viabilidad del país.