

# CRÍTICAS BIBLIOGRÁFICAS

- Detrás de la pobreza. Diez años después

*Maritza Izaguirre*

- Nuestra democracia / Programa de las Naciones Unidas para el DEsarrollo, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, 2010

*Jorge Dehays*





**Detrás de la Pobreza: diez años después.** Luis Pedro España. Universidad Católica Andrés Bello y Asociación Civil para la promoción de los Estudios Sociales. Caracas, 2009.

Maritza Izaguirre\*

En los últimos diez años el IEES de la Universidad Católica Andrés Bello, ha realizado una investigación seria y bien documentada, acerca del fenómeno de la pobreza en Venezuela. Recientemente, el Sociólogo Luis Pedro España, actual Director del Instituto, ha publicado el resultado de la investigación en un libro titulado “Detrás de la Pobreza, Diez Años Después”, dónde se describe con claridad y crudeza la situación.

En sus páginas queda claro, que disminuir la pobreza y la exclusión en una sociedad determinada, obliga al propósito común de asumir como objetivo central de las políticas públicas su eliminación. De otro lado las diversas investigaciones sobre el tema, señalan la complejidad del fenómeno y la presencia de múltiples variables que intervienen en su explicación, lo que obliga al conocimiento profundo de la realidad y sus variaciones en tiempo y espacio. De allí la importancia del trabajo realizado y el esfuerzo del autor y sus colaboradores por explicar el porqué en la Venezuela de hoy, a pesar de la bonanza fiscal, muchos compatriotas viven en un mundo de carencia y escasez.

La construcción del índice de pobreza elaborado el año 1997, permitió estratificar a las unidades familiares que integran la muestra en cinco estratos, definidos por la presencia en mayor o menor grado de los indicadores seleccionados para tal fin. Y que al ser aplicado diez años más tarde, facilita la comparación en el período de tiempo transcurridos desde la primera medición.

El estrato A representa el grupo con mayor presencia de los indicadores y los D y E los más carentes. Al extrapolar los resultados al total de la población, aparece que en 1997 alrededor del 56,32 por ciento de la población formaba parte de los grupos D y E, mientras que en el año 2007, el 47,80 se encontraba en esos grupos. O sea, que la pobreza extrema y no extrema había disminuido alrededor de 9 puntos porcentuales, en el período analizado.

---

\* Economista, Decana de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello.

Los cambios ocurridos reflejan el descenso en el número de personas por debajo de la línea de la pobreza. Sin embargo, el fenómeno persiste, lo que lleva a examinar la incidencia de las políticas adoptadas, vinculadas a la actual administración. Especialmente por el compromiso del Jefe de Estado y su política, de mantener como objetivo central de su gestión: la eliminación de la pobreza y la inclusión.

Las mejoras observadas, en los estratos D y E, beneficiarios de las Misiones Sociales, integradas por programas destinados a recompensar monetariamente a los participantes en programas educativos y de capacitación; al subsidios de alimentos, adquisición de bienes a precios regulados, y, al incremento en la oferta de programas de medicina preventiva y de atención primaria.

La aplicación de las medidas, permitieron, a mediados de la década, mejorar el ingreso de las personas afectadas y aliviar el impacto de los precios en la adquisición de la canasta familiar. Por lo tanto, los hogares mejoraron en su ubicación en la escala. Esto permitió elevar el índice de satisfacción en cuanto al consumo, por ello el crecimiento observado en la demanda agregada y el reconocimiento por parte de los afectados de los beneficios recibidos, de allí su apoyo a las políticas asumidas.

Sin embargo al igual que en otras oportunidades en la historia reciente, las mejoras observadas, no son el resultado del trabajo productivo. De nuevo coinciden con una fase de bonanza fiscal que permite el financiamiento de tales actividades, fortaleciendo en el beneficiario, su creencia de que por la sola circunstancia de vivir en un país rico en hidrocarburos, le toca su parte en el reparto. En el imaginario popular, existe la creencia de que es responsabilidad del gobierno de turno repartir los beneficios obtenidos por la venta del petróleo. No hay asociación entre el trabajo, el esfuerzo propio y la riqueza generada.

Por lo tanto, se incrementa la dependencia del Estado y de sus programas. Más aún cuando la política económica aplicada no ha contribuido a la generación de oportunidades de empleo estable y bien remunerado, al desprestigiar la potencialidad del ahorro e inversión privada en la creación de fuentes de trabajo. Es por ello, que un cambio en el precio de los hidrocarburos, pueden revertir los logros alcanzados. El problema de fondo persiste y no ha sido resuelto.

Es por ello, que el estudio incorpora al análisis el papel en la clasificación, de aquellos indicadores que inciden en las condiciones y calidad de vida de la población. Entre ellas: el acceso a la educación, salud, transporte, comunicaciones, y viviendas con servicios. De otro lado, la investigación revela la falta de espacios públicos que faciliten el desarrollo de actividades de recreación, deporte y actividades culturales, en las barriadas populares.

Reducir el número de personas ubicadas en los estratos D y E, con servicios limitados, en un ambiente de inseguridad personal, y oportunidades de empleo y seguridad reducidas, ubicadas en zonas de alto riesgo, no ha sido fácil, y representa la deuda

social acumulada por años de gestión pública ineficiente. De allí que el otorgamiento de becas y aportes directos, si bien inciden en las mejoras en la clasificación, no logran resolver la falta de acceso a la educación, salud e infraestructura.

La mayoría de las personas ubicadas en los estratos señalados, se encuentran asentados en conglomerados urbanos, cuyos habitantes disfrutan de mayores ventajas en los servicios y en la oferta de trabajo, formal e informal, incluyendo el empleo público. Ventajas que tienden a disminuir en los centros poblados medianos y pequeños y a desaparecer en las áreas rurales. De allí la mayor dependencia al estado benefactor.

Por lo tanto uno de los grandes desafíos de la Venezuela futura se refiere a las cuantiosas inversiones necesarias para mejorar los servicios e infraestructura de los conglomerados urbanos, dónde habita más del 80 por ciento de la población con oportunidades menguadas de empleo estable y bien remunerado por las políticas adoptadas.

Reducir la pobreza y exclusión requiere de un cambio profundo en las políticas públicas adoptadas, este debe ser el compromiso de la sociedad venezolana, si realmente quiere alcanzar el objetivo señalado.

Temas de coyuntura/62(Diciembre 2010): pp. 178-183



**Nuestra democracia** / Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos. México: FCE, PNUD, OEA, 2010.

Jorge Dehays Rocha\*

En sintonía con los temas que abordaron los artículos de este número el Informe “Nuestra democracia” representa un magnífico complemento. Las profundas heridas que los poderes de facto -dictaduras latinoamericanas- han tenido en algunos países de la región, a partir de la segunda mitad del Siglo XX, han dado pie a una defensa prácticamente unánime de la democracia como el mejor sistema de gobierno. De hecho, nuestra región nunca había conocido un periodo tan prolongado de gobierno democrático, ni tantas naciones simultáneamente. Pero, a pesar del valor innegable que este hecho tiene, hay que decir que no es suficiente que un gobierno se autodenomine democrático para que todos los ciudadanos vivan tranquilos y plenamente satisfechos en sus aspiraciones sociales y políticas; la contrapartida de nuestras democracias es la enorme inequidad social, económica y política que nos caracteriza como continente. En este sentido, se verifica en las últimas décadas un proceso creciente de empoderamiento ciudadano, en respuesta a una crisis de representatividad del sistema de partidos tradicional, y también al desprecio concomitante –sobre todo de los más jóvenes– por la participación política partidista. Cabe destacar que la distribución equitativa del poder es también una aspiración genuinamente democrática. Como muy bien se señala en el capítulo 1 “la función de la democracia es redistribuir el poder para garantizar a los individuos el ejercicio de sus derechos. Pero, para lograr organizar el poder en la sociedad, la democracia a su vez precisa poder” (p.29). Es decir, de lo que se trata entonces es pasar del individuo como elector al individuo como ciudadano.

\* Licenciado en Historia y Geografía, Universidad de Concepción, Chile, 1989. Maestro en Estudios de Población, FLACSO-México, 1995. Profesor-Investigador IIES-UCAB. Dirección: Final Av. Páez, Urbanización Montalbán La Vega, Edificio Cincuentenario, V Piso, Z.P. 1020, Caracas, Venezuela. Correo Electrónico: [jdehays@ucab.edu.ve](mailto:jdehays@ucab.edu.ve); [jorge.dehays@gmail.com](mailto:jorge.dehays@gmail.com)

Lo anterior impone retos enormes a la democracia como sistema de gobierno, quedando muchas tareas pendientes para mejorar su calidad. De hecho, actualmente, muchos países viven momentos particularmente efervescentes en lo social, lo que se expresa en movimientos de amplia convocatoria y diversidad (estudiantes, trabajadores, ecologistas, minorías, etc.), quienes a través del mecanismo de la protesta y las manifestaciones públicas están generando un nuevo contrapeso al poder formal. El referente europeo de estos movimientos sociales latinoamericanos son los denominados “indignados”, conformados inicialmente por jóvenes españoles (Madrid y Barcelona) que a través de la manifestación pacífica desean mostrar su distancia con el poder formal, y desde luego su evidente incomodidad con el *establishment*.

El Informe “Nuestra democracia” fue elaborado por un grupo de expertos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de Estados Americanos (OEA)<sup>1</sup>, y responde a la necesidad de ofrecer una caracterización actualizada acerca de la democracia de la que disfrutamos o padecemos los latinoamericanos, sus principales dificultades, amenazas, deficiencias, así como los desafíos que enfrentan no sólo los gobiernos sino también sus ciudadanos. Existe una clara preocupación por la sostenibilidad democrática, asumiendo que se vive en una permanente amenaza de pérdida de estabilidad, donde si bien los avances son evidentes, no pueden ni deben desactivar los esfuerzos por blindar permanentemente –en el buen sentido- nuestras particulares democracias. Si tuviésemos que señalar cuáles son los conceptos clave del Informe, podríamos apuntar los siguientes: ciudadanía y desigualdad; sostenibilidad democrática, organización republicana de la democracia; calidad de la democracia; capacidad fiscal y tributaria; Estado y seguridad pública;

En el capítulo 1 se desarrolla una conceptualización basal de democracia. Queda claro que no es posible independizar la idea de democracia del concepto de ciudadanía y derechos. De hecho, el punto de partida del Informe es la distinción entre democracia de electores y democracia de ciudadanos. Basándose en los planteamientos de Marshall (1949) dividen los derechos en tres conjuntos que componen la ciudadanía: i) la **Ciudadanía civil** (derechos para la libertad individual: libertad de expresión, pensamiento y religión, derecho a la justicia y derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos); ii) **Ciudadanía política** (consiste en el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros); iii) **Ciudadanía social** (desde el derecho a un mínimo de bienestar económico hasta el de compartir plenamente la herencia social y vivir conforme a los estándares predominantes en la sociedad)<sup>2</sup>.

---

1 Este Informe se elaboró a partir de un conjunto de reuniones celebradas entre el año 2008 y el 2010 en distintos países de la región, además del análisis de bases de datos y entrevistas a expertos.

2 Estos derechos son equivalentes a los DESC (Económicos, Sociales y Culturales)

Para entender la trascendencia de la democracia, el vínculo estrecho con la ciudadanía y los derechos permite formular como su objetivo primordial la ampliación de la ciudadanía, evitar o limitar la dominación de individuos o grupos que impidan este objetivo y lograr la perdurabilidad de este tipo de organización. Sin embargo, hay que admitir que es muy difícil satisfacer completamente todos los requisitos democráticos, por lo que es importante definir unos mínimos aceptables para cada una de las esferas de ciudadanía, de manera que, sea indispensable mantener a nuestras sociedades por encima de ese umbral para funcionar democráticamente. Más allá de este cumplimiento básico, queda ampliar, fortalecer y consolidar los logros en la calidad de la ciudadanía. Este debate es relevante, pues va en sintonía con el fortalecimiento ciudadano, en la medida que los convierte en sujetos activos en el cumplimiento de estándares democráticos.

Dentro de la variedad de situaciones democráticas que hay en la región, valga el ejemplo de Chile, expresado por la Vicepresidenta de un partido de ese país, que reproduzco íntegramente:

“Más que ciudadanos, [el libremercado] ha generado consumidores. Y los consumidores resuelven sus problemas solos; a diferencia de los ciudadanos, que los resuelven en comunidad. [...] [El terremoto ocurrido en Chile mostró] la diferencia que hay entre una comunidad organizada, consolidada, para resolver sus problemas, frente a una comunidad totalmente fragmentada.”

No cabe duda que la discusión sobre los aspectos prácticos de la democracia es definitivamente relevante, para lo cual es indispensable acostumbrarse a trascender las formalidades propias de su institucionalización.

¿Qué entrega la democracia a los latinoamericanos? Con esta sugerente pregunta arranca el capítulo 2. Ciertamente, lo que han obtenido los ciudadanos hasta ahora no es suficiente, y se convierte en preocupante cuando es deficitaria en la creación de ciudadanía y en su capacidad para difundirla al conjunto de la población. Así se puede concluir que la democracia tendrá mayores posibilidades de perdurar si contribuye a crear bienestar individual y colectivo a la sociedad (ambos). Hay que estar consciente que, si esto no ocurre el sistema entra en franca vulnerabilidad y la probabilidad de ser reemplazada aumenta, debido a su estrecha relación con la legitimidad y en consecuencia con la sostenibilidad del sistema político. Pero tampoco es recomendable plantear objetivos por encima de lo posible, es peligroso no cumplir las promesas y/o sostenerlas en el tiempo si no se tiene la capacidad.

Si la ciudadanía es el derecho vivido por cada individuo, el bienestar refiere al derecho vivido por la sociedad. Pero nada de esto está dado, debe construirse socialmente. El bienestar en definitiva se expresa en el derecho a la vida a la igualdad de oportunidades, donde la educación es el primero de los que deben ser garantizados.

El capítulo 3, realiza un diagnóstico de lo que ha sido el momento de la postransición de la democracia en América Latina. En primer lugar se puede señalar que en la primera década del Siglo XXI hay algunos rasgos relevantes como: i) nuevos movimiento políticos y nuevas experiencias de gobierno; ii) reconocimiento creciente de los derechos de sectores antes discriminados, como el caso de las mujeres, los indígenas y los afrodescendientes; iii) La tendencia en varios países de la región a una mayor concentración del poder en el Ejecutivo; iv) Una aceptación generalizada de la urgencia de la lucha contra la pobreza y, en menor grado, contra las agudas desigualdades de las sociedades de América Latina; v) Un cuestionamiento general del Consenso de Washington y de la receta única que encarnaba; El surgimiento de una potencia regional con creciente peso mundial (Brasil); vi) un reconocimiento creciente de la necesidad de esquemas efectivos de cooperación e integración regional.

Evaluar el estado actual de la ciudadanía nos permite sopesar la calidad de nuestras democracias. El voto es un instrumento de la democracia, su objetivo es que cada vez más personas gocen la práctica de sus derechos. A mayor creación de ciudadanía, mayor calidad democrática e inversamente. A su vez, a menor la calidad de la democracia, menor su legitimidad, con la secuela previsible de pérdida de sostenibilidad. El Informe advierte que en las carencias de ciudadanía y en sus razones deberíamos encontrar los grandes temas de la agenda democrática latinoamericana.

En cuanto al desempeño de los gobernantes, destaca el Informe, en los últimos 20 años 18 presidentes no completaron sus mandatos, debido precisamente a que han sido cuestionados por ello. Los casos de Argentina (2001), Bolivia (2003), Ecuador (1997, 2000, 2005), Venezuela (brevemente en 2002) y más recientemente Honduras (2009), son los más conocidos y analizados.

Por otro lado, es importante constatar que en la región ha habido avances en la participación y representación de las mujeres en la vida política. En algunos países, los mecanismos de discriminación positiva (sistemas de cuotas) han contribuido de manera importante. Sin embargo, los niveles de representación femenina siguen siendo insuficientes, a juicio de los autores del Informe. Del mismo modo, las esferas civil y social de la ciudadanía no han conocido los mismos avances que la ciudadanía política de las mujeres. En efecto, su autonomía económica y física sigue condicionadas el género, lo que se expresa en la discriminación de la que son objeto en el mercado laboral, la falta de protección ante la violencia, entre otras carencias.

Si bien se ha instalado en los países de la región la práctica de celebrar elecciones periódicas, libres y limpias de representantes populares, fortaleciendo las la legitimidad de origen de los gobiernos, la percepción que tienen los ciudadanos de los partidos políticos no es positiva. Hay una reducción significativa de la confianza en los partidos, más que en cualquiera de las demás instituciones. De ahí la afirmación tan en boga hoy día acerca de la crisis de representación de los partidos políticos. Es tan así que una proporción alta de ciudadanos considera que una democracia sin partidos es posible.

Esto no es un asunto trivial, pues la democracia requiere de los partidos, son una parte esencial. Ahora bien, el quiebre de la representación ocurre cuando existe la percepción de que “a quien delegamos, no nos representa, es decir, cuando la legitimidad de ejercicio contradice la legitimidad de origen.

Importante de este diagnóstico es la necesidad de democratizar el debate económico, es decir, la manera de atacar la desigualdad en la distribución del ingreso, aunque tiene muchas aristas. Por ejemplo, la institucionalización del diálogo económico y social donde todos los actores sociales discutan abiertamente sobre la agenda de país es importante, así como la práctica de presupuestos participativos bastante difundidos en la región. En este último caso, desde luego se deben dar un conjunto de condiciones para su funcionamiento eficaz, tales como: voluntad política, capital social, personal competente, tamaño reducido del gobierno municipal, recursos suficientes, plataforma legal y descentralización política. Otro de los aspectos importantes de este capítulo es la insistencia en la forma republicana de la democracia. Se entiende la *república* como la organización del Estado basada en la división, independencia y control mutuo de los poderes y la vigencia del Estado de derecho. Pero un examen relativamente breve da cuenta de un conjunto de deficiencias de las democracias latinoamericanas con frecuencia relacionadas con la pobreza legal y por consiguiente la pérdida de participación en el sistema legal.

En cualquier caso, una cuestión es clara y definitiva: un Estado sin poder hace que la democracia pierda su capacidad de transformar los derechos en realidades. Aunque no hay que confundirse en este debate, no se trata de más o menos Estado. Se trata de un sector público con capacidad de planificación y gestión. Un Estado sin poder hace de la democracia algo ajeno a los ciudadanos. La relevancia de estas dos cuestiones debería hacer que se recupere al Estado como uno de los centros de nuestro debate político.

Ahora bien, ¿cuáles son las políticas públicas prioritarias? Este tema es abordado en el último capítulo (el N° 5) donde el primer asunto clave para nuestros países es la tributación como instrumento para equilibrar los poderes económicos y políticos. La capacidad de un gobierno democrático tiene doble propósito. Se sabe que, los Estados buscan disminuir la dependencia de los tributos indirectos y mantener o aumentar la recaudación fiscal. Esto nos lleva a discutir dos asuntos clave: i) las reformas necesarias para reducir la dependencia de los Estados latinoamericanos de aquellos recursos de “fácil” recaudación como los impuestos indirectos y los ingresos no tributarios, y; ii) decidir cuáles son los instrumentos fiscales más adecuados para reducir la concentración del ingreso, y con ello la brecha de bienestar. Pues el problema de fondo es: quien concentra riqueza concentra poder, el que compete con el se le delega al gobernante en el proceso democrático. Ciertamente, la fiscalidad es el instrumento para equilibrar los poderes económicos y político, al aumentar el poder del Estado para generar ciudadanía. Aunque parezcan asuntos distanciados entre sí, la capacidad fiscal y tributaria (la lucha contra la evasión por ejemplo) es, en esencia, un elemento central de la agenda democrática.

Además de la importancia de atender el tema de la fiscalidad, otros dos temas son relevantes como políticas prioritarias, ellas son las relacionadas con: la exclusión social y la seguridad pública. Según el Informe no están siendo debatidos suficientemente, según el resultado de las consultas a distintos especialistas de los 18 países de la región. El Informe destaca que existen diversas formas de exclusión: estar desempleado, de ser desigual, no tener oportunidades. A pesar de los avances, es necesario ir más allá del enfoque asistencial llegando a temas más amplios de ciudadanía social como: universalidad, solidaridad, eficiencia e integralidad.

La inseguridad ciudadana deteriora en la práctica el apoyo a un ambiente democrático. De hecho propician que revivan expresiones autoritarias, lamentablemente arraigadas en la cultura política de la región. Es claro que el apoyo a la democracia se ve afectado cuando la percepción de inseguridad es alta.

