

# POBREZA Y DESARROLLO

IIES-UCAB

*El desarrollo económico y la superación de la pobreza es y ha sido la meta más codiciada por los países en los tiempos modernos. Han sido muchas las fórmulas, recetas o modas que han pretendido ser la respuesta a los problemas del subdesarrollo y la pobreza. Es evidente que la pobreza se ha podido disminuir en países donde se creía que no era posible. Aun cuando la caída del ingreso nacional ha sido estrepitosa en los últimos veinte años, Venezuela fue hasta la década de los ochenta un evidente ejemplo de ello.*

*La pobreza es superable, pero las disparidades observables, aun con la aplicación de las recetas más novedosas y académicamente legitimadas, nos llevan a ser cautelosos y reconocer la multiplicidad de factores intervinientes para lograrlo de forma sustantiva. Requieren del esfuerzo analítico para estudiarlas y del compromiso político para actuar conforme las causalidades encontradas vayan indicando.*

## EL CRECIMIENTO ECONÓMICO NO ES SUFICIENTE

Es una condición necesaria, pero no suficiente, para la superación de la pobreza. Los procesos redistributivos y la producción de bienes públicos pueden ser la diferencia que explica los diferentes grados de elasticidad entre el crecimiento económico y la superación de la pobreza. Pero, además, hace falta que las sociedades dispongan de requisitos culturales que induzcan a los agentes económicos a comportarse como generadores de riqueza.

Debe tenerse en cuenta que se está frente a un proceso complejo y determinado por múltiples factores. Incluso para producir la riqueza,

se requiere de condiciones políticas y culturales que sólo recientemente estamos empezando a conocer por medio de pruebas empíricas.

## El papel de la cultura en el crecimiento y en la superación de la pobreza

La cultura, por sí sola, es incapaz de explicar el crecimiento. Son las variables económicas las que explican las fluctuaciones en las tasas de crecimiento en el corto plazo. Pero, para que una sociedad logre saltos sustantivos en modernización y crecimiento, y que éstos se mantengan en el tiempo, requiere que su población tenga un sistema de valores que aliente la acumulación económica, la movilidad social basada en el logro, el abandono de la autoridad religiosa por la burocrática secular y el cambio de un estatus atribuido a uno impersonal. Se requiere sacudir los valores de la sociedad pre-industrial o los resabios que de ésta se encuentran en sub-culturas pertenecientes a sociedades en trances de modernización, como la nuestra.

Después de muchos estudios por diversos investigadores, disponemos de pruebas empíricas de que "la cultura y las variables económicas juegan roles complementarios, y juntos son necesarios para producir el crecimiento"<sup>1</sup>.

Los factores o requisitos culturales necesarios para entrar en la modernidad y producir crecimiento son tres:

**a) Los factores motivacionales:** asociados a la aceptación y valoración de la movilidad social basada en el logro propio y no en la adscripción, al rechazo de la aceptación sumisa de la propia condición (fatalismo) y a la apertura a los cambios. Se oponen a resignaciones tan criollas como "los ricos están completos", "los ricos no trabajan",

"nadie se ha hecho rico trabajando".

**b) El capital social:** "se refiere a las características de organización social, tales como la confianza, las normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de la sociedad mediante la facilitación de acciones coordinadas"<sup>2</sup>. Esto es la antítesis del "familismo amoroso", con el que Banfiel categorizó las relaciones sociales del sur de Italia y que tanta similitud guardan con la percepción que el venezolano tiene respecto al ámbito de lo colectivo y la desconfianza interpersonal de la que se ufana.

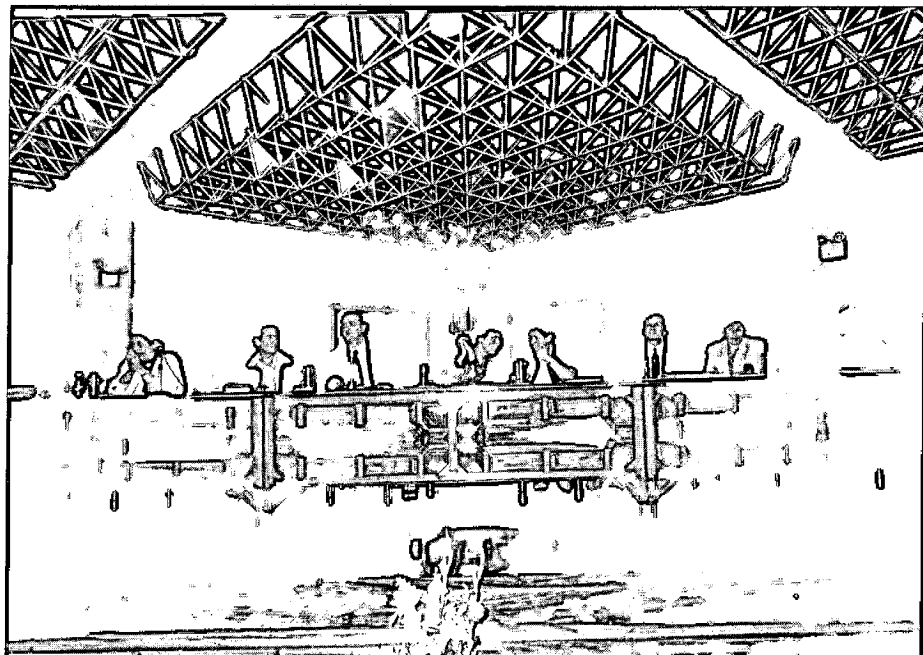
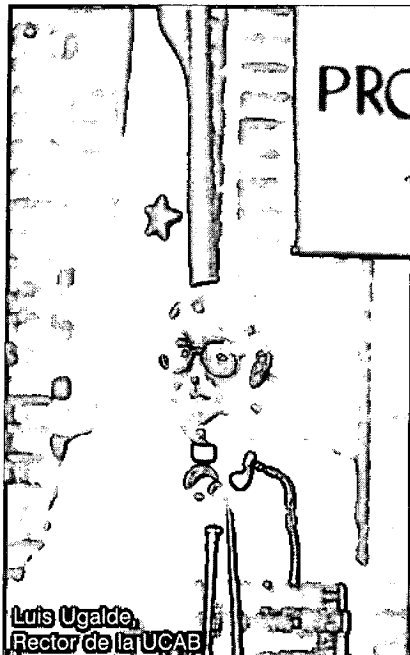
**c) El nivel de asociatividad:** la inclinación a adoptar estrategias colectivas para enfrentar los problemas. Ante esto, en Venezuela, más allá de las bucólicas referencias al colectivismo o asociatividad popular, la filiación a grupos o asociaciones requiere de un desmedido incentivo clientelar para que la participación o el apoyo entusiasta ocurra entre nosotros.

Sin tener en cuenta estos tres elementos, difícilmente puede tener lugar una dinámica económica moderna de la cual participe la mayoría de los que forman parte de la sociedad y no sólo islas de modernidad o enclaves de productividad.

## Instituciones, democracia y superación de la pobreza

También se requiere de condiciones político-institucionales que como condiciones de ambiente para el desarrollo y como instrumento para hacer que la generación de riqueza alcance a la población sumida en situación de pobreza.

Recientemente, la democracia venezolana cumplió 40 años y, como saldo, los estudios de opinión serios muestran que cerca del 80% de los ciudadanos manifiestan estar en desacuerdo con el sistema (Welchs, 1996). No obstante,



las razones del acuerdo probablemente tienen que ver con el cálculo de lo que esta democracia les debe dar, en términos económicos, y no tanto con lo que la democracia es como sistema político. Hipótesis (como las de J.C. Rey, 1988, 1991) sobre la estabilidad de la democracia venezolana sugieren que la fuente de apoyo del régimen se basa en criterios utilitarios; en otras palabras, probablemente vemos más a la democracia como un medio que como un fin.

Confiamos, y ello fue parte de la oferta democrática, en que un sistema político abierto nos conduciría al desarrollo; lamentablemente, hoy sabemos que el desarrollo económico conduce a la democracia, pero la democracia no conduce al desarrollo económico.

Adicionalmente, y para el caso específico de Venezuela como país petrolero, habría que acotar que la riqueza no produce democracia; de ser así, Kuwait, Libia, Arabia Saudita y otros países petroleros serían democráticos. Esto es así porque la riqueza emanada de una renta no requiere de la transformación sociocultural que necesita el crecimiento y desarrollo económico.

La modernización y el crecimiento económico contribuyen a la aparición de la democracia, porque introduce cambios en la estructura

*La pobreza es superable, pero se requiere el esfuerzo analítico para estudiar las causas y el compromiso político para actuar.*

social derivados de la elevación de los niveles de educación y la división del trabajo; de igual forma, induce a producir cambios culturales que son requeridos para la estabilidad democrática, tales como la confianza y la legitimidad de las masas<sup>3</sup>.

Sin embargo, estos productos socio-culturales no son garantía de aparición de la democracia. El sentido de la vinculación entre democracia y crecimiento económico está mediado por valores culturales modernos y post-modernos, y por una estructura social donde priva la confianza interpersonal y la asociatividad. Por su parte, la vinculación entre crecimiento económico y alivio de la pobreza tiene que ver con la estructura del Estado y el funcionamiento del gobierno, en democracia o no.

¿Qué necesita el crecimiento económico del ámbito político y, específicamente, del Estado? En principio, un Estado no discrecional, con reglas universales y, en consecuencia, calculable en cuanto a lo que serán sus acciones sobre la sociedad civil.

Adicionalmente, la forma y contenido de esas reglas constituyen la discusión sobre cuál debe ser el papel del Estado en la dinámica económica, la cual finalmente se orienta a que la intervención del

Estado no suponga distorsiones en las asignaciones de mercado, ni privilegios entre los competidores, ni violente los equilibrios económicos fundamentales.

Pero el papel del Estado y los gobiernos en concreto cobra una importancia determinante cuando se trata de relacionar el crecimiento económico con el alivio de la pobreza. Las economías asiáticas, que tuvieron sorprendentes crecimientos económicos, tuvieron resultados bastante dispares en cuanto a los niveles de reducción de la pobreza. Los estudios de Adil Khan, de la Universidad de Queensland en Australia<sup>4</sup>, sugieren que la variable que discrimina las diferencias por países se refieren al desempeño gubernamental. Así, un conjunto de características de la acción gubernamental contribuyen a la superación de la pobreza, mientras que otras más bien profundizan o impiden su superación. (Ver en el recuadro anexo las intervenciones que imposibilitan que el crecimiento económico alcance a los pobres, y las pautas que privaron en las intervenciones exitosas).

#### **SUPERAR LA POBREZA EN VENEZUELA**

Si para enfrentar con éxito esta tarea, hay que tener en cuenta la multiplicidad de factores que inter-

## INTERVENCIÓN DEL ESTADO Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

**Las intervenciones que imposibilitan que el crecimiento económico alcance a los pobres son:**

a. La no diferenciación entre la esfera pública y la privada y, en consecuencia, la tendencia a revertir lo público en beneficio privado. Tal indiferenciación no es un problema de falta de claridad o confusión por parte de los agentes públicos, sino que deliberadamente se echa mano de lo público para provecho privado. El problema de tomar los espacios públicos y manejarlos como si fuesen privados es que se pierde o no se construye institucionalidad, contribuye a la discrecionalidad del gobierno y genera intrincadas estructuras de privilegios y favores que pueden resultar socialmente muy costosas y conflictivas si se quieren dismantelar. Cuando esto ocurre en contextos socio-culturales donde aún prevalecen relaciones premodernas y en consecuencia no hay diferenciación entre los espacios sociales, tales acciones pueden evaluarse como normales y liberadas de cualquier cargo de conciencia.

¿Cuántos gremios profesiones se sienten co-responsables de la situación de la salud pública o de la educación en Venezuela? ¿Cuántos sindicatos de la administración pública creen que son sus afiliados los causantes de la pésima prestación de los servicios públicos en el país? ¿Cuántas contratistas, empresas de servicios u organizaciones no gubernamentales que negocian con el Estado han denunciado la violación de procedimientos que los han favorecido? Obviamente ninguno: se acepta que así son las cosas y que, si ellos no se aprovechan, otros lo harán.

b. La no estructuración de un marco legal, por parte del Estado, que regule el comportamiento de los gobiernos y que impida la presencia constante de arbitrariedades en la aplicación de reglamentaciones y leyes.

c. La existencia de excesivas regulaciones, disposiciones y licencias que impiden el funcionamiento de las asignaciones libres del mercado. Tales intervenciones legales suelen dictarse sin demasiados soportes técnicos que permitan evaluar las consecuencias de ellas, más allá del interés concreto y de corto plazo que auspició su *lobby* político.

d. Por último, la inconstancia en sus políticas y el establecimiento de prioridades no vinculadas al desarrollo.

**Gobiernos que han logrado avances importantes en la reducción de la pobreza son gobiernos donde privaron las siguientes pautas:**

a. Gobiernos cuyos líderes y organizaciones establecieron férreos compromisos políticos para enfrentar la pobreza. Estos compromisos no fueron simbólicos, sino que, por el contrario, otorgaron el poder político necesario para vencer las resistencias a las reformas y dieron norte y continuidad a los esfuerzos.

b. Burocracias gubernamentales liberadas de intervenciones de intereses que las distrajeran de sus objetivos. Ello permitió que en éstas trabajaran empleados públicos con alta habilidad técnica para formular y ejecutar políticas públicas con impacto.

c. En tercer lugar, fueron los que hicieron transparentes sus políticas públicas. Es decir, sin agendas secretas, sin intereses ocultos y sin sobreestimar o subestimar los resultados y los recursos asignados, respectivamente. La transparencia en las decisiones de políticas públicas significó la contabilización tangible de las metas, el cálculo de su eficiencia y la demostración técnica de su factibilidad.

d. Finalmente, el tratamiento técnico de las políticas públicas introdujo elementos de consulta, evaluación y reformulación (aun bajo contextos políticos autoritarios) que hicieron flexibles y ajustables a los cambios al *set* de políticas públicas para el enfrentamiento de la pobreza.

vienen para explicarla y desde allí formular las políticas apropiadas, digamos que, al menos desde el campo del conocimiento, estamos algo alejados de que conozcamos las particularidades de la pobreza en el caso venezolano.

Probablemente, uno de nuestros mayores déficit de conocimiento se encuentra en saber de la pobreza venezolana en sí misma. Tal y como había sido la tendencia de las teorías del desarrollo anteriores a los años setenta, pensábamos que la pobreza era un problema de tiempo. Bastaba que conociéramos el *conjuro mágico* de la producción de la riqueza y se contara con un Estado redistribuidor democrático conocedor del bien común, para que la pobreza se fuera disipando con el paso del tiempo.

No fue sino con el primero de los brutales ajustes económicos, en 1989, cuando comenzamos a estudiar a la pobreza con fines de intervención focalizada. Aunque presentado bajo un esquema coyuntural y de “mientras tanto la locomotora económica volvía a arrancar”, empezamos a contabilizar la pobreza, ubicarla en el espacio y conocer sus características con el fin de responder a la pregunta de por qué los pobres son pobres.

No es cierto que la pobreza se supera creciendo económicamente, o educando a los pobres para insertarlos en la modernidad, o reformando al Estado o produciendo bienes especiales para los grupos pobres. Todas ellas son acciones necesarias que, articuladas convenientemente, permiten salir de la trampa de la pobreza. Pero, aisladamente, sólo pueden considerarse como “pañitos calientes”.

Los hogares atrapados en la pobreza tienen restricciones económicas de insuficiente acceso a los medios de producción; son físicamente débiles, dada la alta dependencia económica de sus hogares; están aislados por la imposibilidad de compartir valores y actitudes propias de la modernidad; son hogares vulnerables y con bajos niveles de seguridad ante las contin-

gencias de la naturaleza y de la interdependiente vida social de la modernidad; y, finalmente, están físicamente desanimados y carentes de estímulos para salir de esa situación<sup>5</sup>. Para salir de esa trampa, se requiere actuar sobre todos esos elementos que microsocionalmente configuran la pobreza y la retroalimentan. Desde el ámbito macrosocial, se trata de actuar sobre lo económico, lo cultural y lo político-institucional.

Aun cuando no se disponga de la información o los estudios suficientes y especializados en el tema de la pobreza, es evidente que al menos lo encontrado por otros estudios respecto a la dinámica del crecimiento y la superación de la pobreza puede servirnos a nosotros como hipótesis de trabajo provisionales desde las cuales formular algunas líneas de acción en políticas públicas.

Desde las perspectivas económicas que tenemos, todo parece indicar que, a menos que no suframos algún shock externo desfavorable o que no tengamos que soportar nuevas tensiones en la gobernabilidad del país, los próximos años pueden ser un período de crecimiento económico del orden del 6% del producto<sup>6</sup> auspiciado fundamentalmente por la expansión de las inversiones en el sector petrolero. Tal crecimiento debe revertir la tendencia de empobrecimiento de los últimos años, producto de la recuperación de los salarios reales y el empleo; pero ¿ese crecimiento será sostenible más allá del shock de inversión previsto por la frontera del plan de explotación de las reservas petroleras?; ¿ese crecimiento será producto del esfuerzo de las mayorías del país o sólo de un sector de cuasi enclave?; y, finalmente, ¿ese crecimiento podrá

## No es viable ningún crecimiento a largo plazo, si el 40% de la población está excluida.

significar reducciones importantes en los niveles de pobreza estructural del país?

De las tres preguntas, sólo vamos a tratar de responder a la última. Suponiendo que en los próximos años tengamos el crecimiento económico previsto, la posibilidad de que éste alcance a la población sumida en la trampa de la pobreza (es decir, ese 42% de la población que no cuenta con los atributos individuales o de grupo familiar como para insertarse en la dinámica de la modernidad) dependerá de lo que ocurra con el Estado venezolano y el papel que éste juegue en la promoción de los grupos sociales más pobres.

Si recordamos las características que registraron los Estados que intervinieron favorablemente en la superación de la pobreza en contextos de crecimiento, en oposición a las particularidades que tuvieron los Estados que evidentemente desaprovecharon por sus malas políticas la riqueza que produjo sus sociedades, el panorama no es muy alentador. El Estado venezolano no solamente no tiene ninguna de las virtudes señaladas, sino que además posee todos y cada uno de los defectos.

Ciertamente, en la actualidad, el liderazgo político y las organizaciones del país están demasiado ocupados imaginando las alianzas requeridas para mantener la precaria estabilidad que hasta ahora hemos recobrado, luego de los intentos de golpe de estado de 1992. En ese juego político de alianzas y acuerdos, puede que se estén compro-

metiendo e incluso inviabilizando los cambios que requiere el Estado venezolano para hacerlo más predecible, menos discrecional y más inteligente y eficiente de lo que es hoy.

Si no se actúa sobre el resto de las variables explicativas de la pobreza, la buena noticia petrolera no alcanzará para superar la pobreza estructural del país.

Como es lógico de imaginar, no es viable ningún crecimiento a largo plazo si el 40% de la población está excluida. Por el contrario, ésta puede revertirse enardecida contra un sistema político y un orden social que, aun expresando triunfos, hace en la realidad que casi la mitad de la población se perciba como no ganadora. Enfrentar la pobreza en Venezuela, entonces, no sólo es una exigencia para deslastrarnos del rubor que nos deben dar las imágenes de la pobreza; es, por tanto, una exigencia humanista; pero también es incluso utilitario e interesado para aquellos que no formamos parte del 40% de pobres.

Por lo dicho, parece evidente que si alguna prioridad debemos tener en la superación de la pobreza es la de vislumbrar cómo afectar al Estado para que se convierta en un agente de superación de la pobreza y no en su profundizador. Así, pues, la agenda inmediata de enfrentamiento de la pobreza pasa por el trillado, pero no solucionado, tema de la Reforma del Estado.

Allí nos estamos jugando la continuidad democrática, la sostenibilidad del crecimiento y la oportunidad del desarrollo, no sólo la de 8 millones de ciudadanos que hoy viven en pobreza, sino la de todos los venezolanos.

Suponiendo que en los próximos años tengamos el crecimiento económico previsto, la posibilidad de que éste alcance a la población sumida en la trampa de la pobreza dependerá de lo que ocurra con el Estado venezolano.

1. *Ibid.*, p.216
2. Robert Putnam (1993), *Para que la Democracia Funcione*, Galac, Caracas, 1994, p. 212.
3. Hinglehart, *Ibid.*, p.162-163
4. *Ibid.*
5. Chambers R., *Rural Development. Putting the Last First*, Longman, London, 1983.
6. Francisco Vivancos, *Prospectiva de la Gerencia de Investigación Económica del Banco Mercantil*, Caracas, Enero 1998.