



La pobreza:

el reto del siglo XXI

Según ENSO98 cerca de un millón de hogares, casi uno de cada cinco, no contaba con recursos para alimentarse y la proporción de hogares pobres (por ingresos) representaba el 42%.

Según CEPAL (2000) se requiere como mínimo 12 años de educación para contar con 90% de probabilidades de no caer en la pobreza.

n medio del torbellino que ha significado el último período en Venezuela, el debate se ha centrado en lo político, pasando a un segundo plano la discusión de cómo abordar el impresionante deterioro de la situación social, que ha sumido en la pobreza a millones de venezolanos. La gravedad del problema y sus consecuencias en las futuras generaciones ameritan su incorporación urgente a la agenda.

Formular una estrategia de superación de la pobreza es una tarea colectiva. No es exclusiva de los técnicos al servicio del gobierno de turno, sino que requiere incorporar en primer lugar, las preocupaciones de la población afectada y, en segundo lugar, la voluntad de todos los sectores de la vida nacional, cuya contribución es indispensable para la instrumentación de una estrategia de desarrollo de largo plazo y definida consensualmente.

Según CEPAL (2000),
para reducir a la mitad
la incidencia de la pobreza
por ingresos en el año 2015
se requeriría un crecimiento
del producto por habitante
continuo y estable
en los próximos 15 años
no inferior al 3,5% anual.

Las principales dimensiones del problema

Como legado del modelo de desarrollo centrado en la distribución de la renta petrolera por el Estado, Venezuela había logrado un nivel de desarrollo humano relativamente alto, con bajo analfabetismo, altas tasas de cobertura de la educación básica hasta 6° grado y una esperanza de vida elevada.

No obstante, este avance se ha venido revirtiendo desde los años ochenta, de manera que en 1998 la situación social muestra signos preocupantes. No hacen falta muchos datos para apoyar esta afirmación, que está a la vista de todos. Presentamos sólo los más relevantes.

En primer lugar, en las décadas de los ochenta y noventa la pobreza creció significativamente. Las cifras varían según las fuentes consultadas, pero todas coinciden en identificar la tendencia ascendente, tanto en la extensión como en la intensificación de la pobreza. Según la Encuesta Social de 1998 (ENSO98) cerca de un millón de hogares, casi uno de cada cinco, no contaba con recursos para alimentarse y la proporción de hogares pobres (por ingresos) representaba el 42%. Algunos analistas estiman que en el año 2000, más de la mitad de la población sufre de pobreza de acuerdo al criterio de ingresos.

Existe un vínculo estrecho entre las condiciones de pobreza y la inserción laboral, en la medida en que es a través de esta última que se obtienen los ingresos necesarios para cubrir las necesidades básicas. En el primer semestre de 2000, la tasa de desocupación se encontraba en 14,6% y se ha mantenido por encima de los dos dígitos desde el primer semestre de 1995. Pero, según la ENSO98, la tasa de desocupación de un trabajador en situación de pobreza extrema equivale al doble de la tasa promedio; es

decir, uno de cada tres trabajadores pobres podría estar desocupado en la actualidad. Por otra parte, las probabilidades de un trabajador pobre de pertenecer al sector informal de menor productividad son elevadas y en este sector los ingresos son considerablemente menores.

Esta insuficiencia de los ingresos, cuando existe por lo general un solo ocupado por hogar y una alta proporción de menores de edad, explica por qué se han elevado significativamente los índices de pobreza y por qué se intensifican fenómenos como el trabajo infantil y juvenil, con el consiguiente retiro de la escuela.

Para comprender las implicaciones de no retener a nuestros niños en la escuela, recordemos que según la CEPAL (2000) se requiere como mínimo 12 años de educación para contar con 90% de probabilidades de no caer en la pobreza. Según la ENSO98 uno de cada cuatro jóvenes entre 13 y 15 años en pobreza extrema están fuera del sistema escolar, produciéndose la mayor deserción entre el 6° y el 7° grado. Entre los 16 y 17 años 44% de los jóvenes está fuera del sistema educativo. Por esta vía el futuro nos depara más pobreza.

Pero la pobreza no sólo es un problema de insuficiencia de ingresos. Si atendemos al criterio de desarrollo humano, la calidad de vida de los venezolanos ha registrado un significativo deterioro. El Índice de Desarrollo Humano (OCEI/PNUD 2000), un indicador que no suele variar en el corto plazo, muestra una disminución apreciable, desde 0,8210 en 1990 hasta 0,7046 en 1997.

Dos indicadores centrales de la calidad de vida, la mortalidad infantil y la mortalidad materna, revelan progresos lentos y niveles comparativamente elevados en relación a otros países de nivel de desarrollo similar o inferior.

La tasa de mortalidad infantil alcanzó en 1998 a 21 por mil nacidos vivos, y la tasa de mortalidad de menores de cinco años a 25 por mil nacidos vivos. Tres de cada cuatro muertes infantiles son altamente prevenibles, lo cual constituye a todas luces una situación inaceptable en un país con los recursos de que dispone Venezuela (Merz et al. 2000). En ambos indicadores Venezuela ocupa el séptimo lugar por debajo de Cuba, Chile, Costa Rica, Uruguay, Panamá y Argentina (UNICEF 2000).

La tasa de mortalidad materna, aumentó entre 1990 y 1997, al pasar de 58,5 muertes por cada cien mil nacidos vivos registrados a 60,9 (Merz et al. 2000), mientras que países como Chile o Costa Rica han alcanzado niveles cercanos a 25 por cien mil nacidos vivos registrados.

Finalmente, en relación a la desnutrición, cuyas consecuencias en la posibilidad de muerte temprana, en el desarrollo infantil y en las posibilidades de aprendizaje son conocidas, el porcentaje de niños menores de dos años con déficit nutricional (peso para la edad) se ha venido incrementando sostenidamente desde 1995 (ILDIS 2000).

Otras manifestaciones de la pobreza se han agravado recientemente. Es notoria, por ejemplo, la indefensión ante la ley y la situación de violencia cotidiana que se vive en los barrios, lo cual provoca la muerte prematura de miles de personas, la mayoría jóvenes.

La pobreza es un "monstruo de mil cabezas", cuyas manifestaciones se entrelazan y se potencian entre sí.

¿Cómo superar la pobreza?

El contenido sustantivo de una estrategia de superación de la pobreza no es novedoso. La experiencia acumulada, tanto en el país como a nivel internacional, indica que se requiere actuar de manera coordinada y coherente, pero sobre todo sostenida en el tiempo, para afectar sus principales manifestaciones.

Como lo revelan los datos anteriores, la pobreza es un "monstruo de mil cabezas", cuyas manifestaciones se entrelazan y se potencian entre sí. Por lo tanto, un primer requisito de las políticas es la integralidad.

Integralidad significa que la pobreza no se soluciona sólo a través del "sector social" ni mediante programas especiales. Actuar sobre una situación que se vincula estrechamente con la evolución de la economía y con el limitado acceso a activos productivos, sociales y de poder, implica superar la separación entre "lo económico" y "lo social" y la rígida división entre sectores sociales y "programas contra la pobreza".

El criterio de integralidad también trasciende la creación de instancias de coordinación en las que con frecuencia lo social suele perder la batalla. Implica que, desde el más alto nivel de gobierno hasta los niveles de instrumentación, la preocupación por formular políticas a favor de los pobres permee la toma de decisiones.

En el campo económico, no hay duda que distribuir la riqueza requiere en primer lugar generarla. Por lo tanto, lograr un ambiente macroeconómico estable y un crecimiento elevado del producto por habitante es una condición necesaria para la superación de la pobreza y la desigualdad.

Según la CEPAL (2000), para reducir a la mitad la incidencia de la pobreza por ingresos en el año 2015 se requeriría un crecimiento del producto por habitante continuo y estable en los próximos 15 años no inferior al 3,5% anual. No obstante, entre 1990 y 1999 este crecimiento fue en Venezuela de 0,5%. He aquí el reto y la contribución de las políticas económicas.

Pero, dado el estrecho vínculo entre pobreza y desigualdad, el crecimiento no es suficiente si no va acompa-

ñado de medidas redistributivas. Se requiere, por lo tanto, de políticas y programas explícitamente dirigidos a promover el acceso a activos productivos tales como el crédito y la capacitación, los cuales permitan aumentar la productividad de las actividades de pequeña escala.

Aproximadamente la mitad de los trabajadores se encuentran empleados en actividades informales con niveles de productividad e ingresos muy bajos. No es esperable que su situación mejore simplemente a través del crecimiento. Pero, la experiencia acumulada en programas de apoyo a estos sectores sugiere que es necesario cambiar el enfoque predominantemente asistencial por uno que privilegie su integración y aporte a la producción nacional. Por otra parte, los planes para este sector deben comprender no sólo acciones crediticias sino también legales y administrativas -simplificación de trámites, diseño de legislaciones específicas-, de capacitación y asistencia técnica y de acceso a mercados.

En el área de los servicios sociales, es necesario hacer llegar a toda la población servicios básicos, poco sofisticados y relativamente menos costosos: educación preescolar y básica, servicios esenciales de salud, agua potable y saneamiento, alimentación infantil, y protección a los grupos vulnerables, especialmente en situaciones de crisis.

Para enfrentar la trampa de la pobreza se requiere concentrar las acciones en los grupos materno infantil y juvenil. Si se ha de reducir la pobreza en el plazo más corto posible y evitar el sufrimiento de los más vulnerables, es necesario asegurar a niños y jóvenes los bienes y servicios necesarios para que no sufran los efectos irreversibles que suelen ser la consecuencia de las condiciones precarias en sus hogares, tales como enfermedad y muerte, desnutrición y el retiro de la escuela antes de haber alcanzado la educación que les permitirá desenvolverse en el mercado laboral.

En el campo educativo las prioridades son la universalización del preescolar y la educación básica, con un especial esfuerzo entre 7° y 9° grado; la mejora sustancial de la calidad de la educación básica, y una revisión

profunda de la educación secundaria, para hacerla pertinente para los jóvenes, vinculada a las exigencias productivas e integradoras en el plano social.

En salud, según se ha propuesto desde 1979, cuando la OMS y la UNICEF lanzaron por primera vez esta estrategia, la orientación de los modelos de atención en función de los principios de la Atención Primaria se reconoce como el modo más rápido y costo-efectivo de producir resultados positivos en los indicadores básicos. Esto requiere el concurso y la coordinación de las políticas de salud (poblacional y ambiental), asistencia nutricional y suministro de agua potable y saneamiento.

El objetivo de una política de superación de la pobreza es la creación de condiciones para que las familias se ayuden a sí mismas y, por lo tanto, las políticas asistenciales son un componente más, pero no el más importante.

Frente a situaciones de continua crisis, como las que ha vivido Venezuela, es fácil sucumbir a las múltiples demandas de asistencia de una población depauperada. Estas situaciones tienen alta visibilidad y su no atención en plazos cortos suele tener altos costos políticos. Emprender las reformas necesarias para que los servicios regulares y estables tengan impacto real en la formación de capacidades humanas es, sin embargo, una tarea de largo plazo, que también entraña costos políticos, pero de resultados mucho más durables y definitivos.

Asumiendo que ninguna de las dos áreas puede ser abandonada, es necesario preservar el equilibrio entre ambas. La atención a lo puramente asistencial no debe distraer ni la atención ni los recursos de las acciones requeridas para una solución estructural de la problemática de la pobreza.

Se requiere atender a la población vulnerable mediante la creación de una red estable y descentralizada de protección social, que priorice los grupos objetivo y los problemas a atender, y que se inscriba en el marco de la seguridad social como un componente de ésta. La respuesta no puede ser una política social basada únicamente en "operativos" o programas

"especiales", cuyo impulso se desvanece con el siguiente cambio político o la próxima crisis fiscal.

Estos programas de corto plazo justificados por la emergencia, con frecuencia no cuentan con mecanismos transparentes de control y evaluación que permitan conocer y evaluar con exactitud el destino del gasto y sus efectos en los destinatarios potenciales. En esta medida se convierten en canales para el populismo y la corrupción.

Finalmente, una característica adicional de la pobreza es la ausencia de poder. Por lo tanto, es necesario crear espacios e instrumentos que permitan una participación activa de la población en su propio desarrollo. La escalada de violencia y la desintegración social que se ha experimentado durante esta década es en parte el resultado del debilitamiento de los canales de participación. Cuando una población no se siente participe del proyecto de desarrollo nacional y no tiene confianza en los demás y en especial en el gobierno, se sientan las bases para el surgimiento de este tipo de conductas.

En busca del eslabón perdido

¿Por qué ha sido tan difícil en Venezuela aplicar estas prescripciones de política y reducir la pobreza?. No hay duda de que hemos enfrentado sucesivas crisis económicas y que éstas dejan sus secuelas en una población cada vez más vulnerable. Pero también es cierto que, desde una perspectiva latinoamericana, seguimos siendo un país relativamente rico y que el "chorro de recursos" sigue fluyendo sin que se refleje en mejoras sustanciales de la calidad de vida.

Si se revisa la historia reciente de la planificación social en Venezuela se evidencia que no es la falta de propuestas lo que ha impedido que se logren éxitos en la superación de la pobreza. Por años hemos oído afirmar que se requiere universalizar la educación básica y mejorar su calidad e implantar la estrategia de atención primaria en salud. Estas reorientaciones programáticas no son más costosas; es más, requieren reducidos recursos financieros e incluso técnicos (menos médicos y más enfermeras, por ejemplo). Sin embargo, segui-

mos teniendo tasas de exclusión inaceptables en la educación, los que se mantienen en el sistema no logran los aprendizajes básicos, los menores de un año siguen muriendo por causas prevenibles y la desnutrición temprana compromete el futuro de miles de personas. El círculo vicioso de la pobreza se reproduce inexorablemente.

Tampoco puede afirmarse que no existen en Venezuela los recursos humanos calificados para diseñar y llevar adelante las políticas y programas y las reformas institucionales requeridas para instrumentarlos.

El problema fundamental es que estas propuestas se han enfrentado a la inercia institucional y al deterioro continuo de la calidad en la toma de decisiones y en la gerencia de programas en sus principales organizaciones, las cuales se han resistido a modernizarse.

Dirigirse a lo básico no significa que la tarea sea simple. Se trata de una tarea compleja que involucra planificación, coordinación y negociación. Requiere prestar atención a lo que el último Informe del PNUD sobre la pobreza (PNUD 2000) titula "el eslabón perdido": la calidad de las instituciones estatales responsables de la formulación y ejecución de políticas. Si no se emprenden reformas institucionales profundas, elevándose la eficacia y eficiencia de la acción pública no se lograrán los objetivos de superación de la pobreza.

Pero, estas reformas también han sido planteadas desde inicios de la década de los noventa. Se han formulado múltiples propuestas para la reforma del sector salud y del sector educación, y la seguridad social ha estado reformándose por más de diez años. Las grandes líneas de estas reformas son coincidentes: por ejemplo, se reconoce que los entes centrales deben dedicarse a la regulación y planificación y que deben descentralizarse las funciones de ejecución, que la asignación de recursos debe orientarse a los resultados y no a los insumos, que es necesario instaurar mecanismos que aseguren la transparencia y estimulen la rendición de cuentas a todos los niveles, que debe reformarse el estatuto de la función pública para poder aplicar sanciones al incumplimiento e introducir estímulos al cum-

plimiento. No obstante, estos procesos quedan truncados a la hora de la "ingeniería", cuando es necesario enfrentar los múltiples intereses involucrados en los cambios.

Sólo en el campo de la descentralización se realizaron en el pasado recientes avances significativos. Las evaluaciones parciales disponibles indican que desde estos espacios locales ha sido posible responder a las demandas de la población pobre y mejorar la calidad de servicios como el de salud con resultados alentadores (Mascareño 2000).

Explicar el fracaso de los procesos de reforma requiere distinguir entre dos aspectos del proceso. Desde una perspectiva "gerencial" se trata de la necesidad de modernizar o "reinventar" las organizaciones del Estado, modificando los sistemas de incentivos para inducir una acción más eficiente y eficaz. Pero, la reforma de la gestión pública no producirá resultados si no se inscribe en un proceso político que conduzca a la superación del clientelismo y el patrimonialismo y a la implantación de una nueva cultura cívica (Prats 1999).

En palabras de Prats: "reformar el Estado no es sólo hacer que los equipos y jugadores existentes jueguen más competentemente el juego vigente, sino también y fundamentalmente rediseñar el propio juego para producir mayor inclusión e involucramiento, mayor equidad y cohesión y mejor eficiencia y desempeño del conjunto de los equipos" (Prats 1999).

Es necesario, por lo tanto, reconocer que las reformas institucionales son básicamente un problema político y no sólo técnico, pues implican cambios en los equilibrios de poder que han sustentado los actuales arreglos institucionales. En esta medida, una estrategia de superación de la pobreza requiere de compromiso político y no sólo de propuestas técnicamente bien concebidas. Estas deben ser generadas a partir de un consenso amplio, que involucre a todas las instancias del Estado –tanto las responsables de las políticas económicas como los tradicionales "sectores sociales", y tanto la alta gerencia como los funcionarios públicos– y una amplia representación de la sociedad civil, alrededor de las prioridades de superación la pobreza. Sólo así será posible

romper la resistencia de los sectores que perciben amenazas en el proceso.

Un elemento muy importante en este contexto es el desarrollo de sistemas de rendición de cuentas efectivos, más allá de la retórica. Si el gobierno y los demás agentes que utilizan recursos públicos en acciones vinculadas a la reducción de la pobreza no instauran mecanismos transparentes de información acerca de lo planificado y lo ejecutado, y si no existen los mecanismos para exigir responsabilidad y sancionar el incumplimiento, la participación permanecerá como "letra muerta".

Hacer realidad estos objetivos requiere, sin embargo, de un titánico esfuerzo de cambio cultural y político, pues implica ceder espacios de parte de los que ocupan posiciones de poder y el desarrollo de una cultura de la corresponsabilidad y la rendición de cuentas de parte de todos los actores que puede tomar muchos años. Es necesario insistir en que la superación de la pobreza es una tarea que debe involucrar por las próximas décadas a toda la sociedad y no sólo al gobierno de turno. No podemos arriesgarnos a una tercera década perdida.

VANESSA CARTAYA

SOCIÓLOGO, CONSULTORA INTERNACIONAL

Esta contribución se basa en un trabajo realizado por la autora para el PNUD/OCEI en el marco de la elaboración del Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000, que será publicado próximamente.

Referencias

- CEPAL. 2000.
Panorama Social de América Latina 1999-2000. Santiago de Chile.
- ILDIS. 2000.
Informe Social 5. 1999. Venezuela. Caracas.
- Mascareño, Carlos (coord.). 2000.
Balance de la descentralización en Venezuela: logros, limitaciones y perspectivas. PNUD/ILDIS/Nueva Sociedad.
- Merz, Gabriele et al. 2000.
"Balance sobre la Situación de las Mujeres Rurales". Trabajo elaborado por el CIES a solicitud del Centro de la Mujer Peruana Flora Tristán. Caracas.
- OCEI/PNUD. 2000.
"Índice de Desarrollo Humano en Venezuela (Avances Estadísticos del Informe Nacional, año 2000)". Presentado en el evento: Tendencias Globales de Nuestra Época: Seminario sobre el Desarrollo Humano, Caracas 14-15 noviembre 2000.
- Prats, Joan. 1999.
"La Dimensión Institucional del Desarrollo Humano". Documento de Trabajo 4. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona.
- UNICEF. 2000.
Estado Mundial de la Infancia. New York.
- USB-FUNINDES. 2000.
"Encuesta Social 1998. Informe Final". Estudio solicitado por OCEI, Ministerio de Desarrollo Social y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Caracas.
- PNUD. 2000.
Superar la Pobreza Humana. New York.