

# Agenda para el Diálogo sobre la Pobreza en Venezuela

**Vanessa Cartaya Febres**

**Enero, 2007**



## TABLA DE CONTENIDO

|  |     |
|--|-----|
| Introducción .....   | 3   |
| Capítulo I. La pobreza y las políticas para superarla: un debate renovado .....  | 7   |
| Pobreza y desarrollo en el siglo XXI .....                                       | 7   |
| Concepciones y mediciones de la pobreza: refrescando el debate .....             | 11  |
| ¿Qué es la pobreza? Principales enfoques .....                                   | 12  |
| La evaluación de la pobreza y el bienestar .....                                 | 21  |
| Capítulo II. Las Políticas: ¿superación de la pobreza o desarrollo social? ..... | 31  |
| ¿Políticas social o desarrollo social?: .....                                    | 31  |
| Desarrollo social y política social.....   | 32  |
| Políticas de desarrollo social y regímenes de bienestar .....                    | 32  |
| La relación entre aproximaciones a la pobreza y el marco de políticas.....       | 36  |
| Enfoques con énfasis “productivo”: las políticas “pro-pobre” .....               | 39  |
| Riesgo, vulnerabilidad y sistemas de protección social .....                     | 44  |
| La política social desde el enfoque de derechos.....                             | 50  |
| La complejidad de la pobreza exige políticas igualmente complejas.....           | 61  |
| Capítulo III. La pobreza en Venezuela: realidad y propuestas.....                | 62  |
| Las paradojas de la abundancia en Venezuela .....                                | 62  |
| El rentismo: un complejo económico, político y sociocultural.....                | 62  |
| ¿De dónde venimos y dónde estamos? .....   | 64  |
| ¿Cómo enfrentar la pobreza?: las propuestas en debate.....                       | 77  |
| Dos modelos contrapuestos de sociedad .....                                      | 80  |
| La pobreza y las políticas para superarla en los programas de gobierno .....     | 93  |
| En conclusión: el desafío de la pobreza .....                                    | 87  |
| Referencias Bibliograficas.....  | 138 |
| Anexos .....   | 154 |

“La Venezuela que vamos a vivir en el futuro no podrá ser jamás la que hemos conocido. Tampoco queremos que lo sea. El constante deseo de cambio instalado en la sociedad venezolana desde más de una década, y que ha producido una intensa movilización social, nos impone revisar nuestros supuestos y cuestionar nuestras prácticas habituales para dar lugar a la novedad que buscamos.”

Fundación Gumilla, “Gente que une Gente”, 2003.

## INTRODUCCIÓN

Erradicar la pobreza y la exclusión no es una tarea de corto plazo, dadas sus profundas raíces en la estructura de nuestras sociedades. Así lo reconocieron en el año 2000 los Jefes de Estado y de Gobierno- incluido el Presidente Chávez- quienes suscribieron la Declaración del Milenio, comprometiéndose a reducir la proporción de población pobre a la mitad de la existente en 1990 para el año 2015, es decir, en el lapso de una generación. Aún así, el año pasado, con ocasión de la revisión de los avances, se reconoció que para muchos países la meta era demasiado exigente.

Venezuela es uno de los países con esta asignatura pendiente. Desde 1990 avanzó menos de 5% hacia la meta, a juzgar por la evaluación realizada por CEPAL en la última edición de su Panorama Social de América Latina 2006-2007. Pero, como un primer paso en el camino, ocurrió un considerable avance en el despertar de las conciencias acerca de la gravedad de los problemas de inequidad y pobreza, como consecuencia del conflictivo proceso vivido desde la década de los noventa, período en que los pobres y excluidos hicieron su irrupción en la escena nacional de una manera difícil de ignorar.

No obstante, para seguir avanzando es preciso reconocer que no es el polarizado escenario actual el más apropiado para que se aborde una empresa de tan largo aliento, cuyo logro requeriría el concurso de toda la sociedad, en el marco de un proyecto construido colectivamente, más allá del reconocimiento de la existencia de ciudadanos excluidos del disfrute de los más elementales derechos.

En un ambiente de marcada polarización política como el actual, cuando se debate sobre el problema se trata con frecuencia de un estéril contrapunteo de cifras que uno u otro bando esgrime - algunas de ellas exageradas y/o sin fundamento empírico -, o de ataques a las políticas y programas en curso, los cuales pocas veces son suficientemente

argumentados, poniendo en evidencia la inutilidad de debatir sobre los niveles si no se discuten al mismo tiempo las concepciones subyacentes sobre la pobreza, la equidad y el desarrollo, así como sus implicaciones en las políticas públicas más apropiadas.

La situación imperante en los últimos años ha hecho más patente un rasgo que no es nuevo en la sociedad venezolana. En las últimas décadas hubo un escaso debate sobre las estrategias alternativas de desarrollo y una pérdida notable de los vínculos sociales que permiten compartir visiones y trabajar para hacerlas realidad más allá del corto plazo. Se han producido así mismo, fracturas sociales profundas de manera que hoy las discusiones discurren desde “trincheras de clase”.

Paralelamente, se ha producido a nivel mundial y en particular en la región latinoamericana una renovación de las agendas cuya discusión es preciso abordar. Hoy en Venezuela es imperativo integrar a los diversos grupos que conviven en su territorio - cualquiera sea el criterio utilizado para definirlos- para deliberar en torno a cuáles son las opciones para construir un proyecto de país más inclusivo, recobrando la voluntad de reconocerse y convivir.

Desde los conflictivos sucesos que tuvieron como epicentro los sucesos de abril de 2002 tanto las agrupaciones políticas que apoyan al actual gobierno como partidos y alianzas donde participan actores como el empresariado, asociaciones civiles y gremios de trabajadores se organizaron para proponer al país sus visiones acerca de cómo superar la pobreza. Al partir de concepciones diversas sobre la pobreza, las propuestas se inscriben en modelos de sociedad contrapuestos y no comparten las prioridades, impidiendo la confluencia de esfuerzos.

Después del Referéndum Revocatorio de 2004 el debate político se centró en cuestiones de metodología electoral, quedando las propuestas programáticas en un segundo plano. No obstante, con ocasión de las recientes elecciones presidenciales se reavivó la discusión sobre los problemas de los venezolanos y se propusieron al país dos proyectos de futuro alternativos. La progresiva definición de estos modelos de sociedad, que ha venido desarrollándose desde el triunfo de Hugo Chávez Frías en 1998, tuvo así, al calor de la lucha electoral, una oportunidad de desplegarse.

En los últimos meses de campaña electoral se puso de manifiesto que uno de los pocos “consensos” discernibles – si es que puede llamarse consenso a posiciones que se inscriben en marcos políticos e ideológicos tan diversos- se refiere a la identificación de

la pobreza y, en general, el deterioro de las condiciones de vida de los venezolanos, como el problema más crítico a resolver.

A pesar de la existencia de núcleos académicos y/o investigadores individuales que han comenzado a evaluar -con las limitaciones propias de una situación bastante opaca en términos de flujo de información- las realizaciones del gobierno en materia social, estas discusiones aún no trascienden hacia los grupos políticos del gobierno o la oposición.

En un clima así caracterizado es difícil promover debates constructivos. Uno de los obstáculos, quizás el más importante, es la ausencia de espacios para que esto sea posible, a menos que se logre instaurar un ambiente de mutua tolerancia. Compartir una comprensión de la pobreza como un fenómeno con múltiples aristas y manifestaciones e identificar sus raíces y sus consecuencias, constituiría una vía para avanzar en la búsqueda de soluciones consensuadas.

No obstante, promover el diálogo es estéril si no se cuenta con un telón de fondo respecto a cuáles son las concepciones en juego y las agendas que de ellas se derivan y si no se analiza críticamente cuáles son los proyectos que se han desarrollado en el país, contrastando la política oficial con otras en “el tapete”, con el fin de determinar cuáles son los problemas más significativos, cómo desatar los nudos críticos que obstaculizan su solución y dónde están los puntos de posible acuerdo.

El objetivo de este documento es aprovechar los aportes producidos con ocasión de la coyuntura electoral para realizar un recorrido por las propuestas en relación a cómo superar la pobreza y la exclusión, de manera de promover una discusión que trascienda el hecho electoral. No hay duda de que se han planteado un conjunto de temas cruciales en relación a cómo producir y distribuir, sobre los cuales es necesario “hilar más fino” con el fin de ir construyendo un camino consensuado en relación al futuro de una sociedad hoy claramente fracturada en dos mitades.

En el Capítulo I se aborda el tema de las concepciones de pobreza y su evaluación, en la perspectiva de sus repercusiones en las políticas públicas propuestas. Con este fin se enmarca la discusión en el debate sobre las dimensiones del desarrollo, para luego abordar el tema de la pobreza en este contexto, así como las dificultades de carácter metodológico para aprehenderla en su complejidad. El capítulo II se dedica a un análisis de los rasgos fundamentales de las políticas -los “qué” y los “cómo”- que se derivan de diversos enfoques en relación al tema.

En el tercer capítulo la atención se centra en el *análisis de las principales propuestas existentes en Venezuela hoy en relación a la pobreza*. Se trata de contrastar la concepción y políticas del gobierno actual –cuya profundización constituye la base del programa de gobierno aún no anunciado formalmente del Presidente electo- con las propuestas que a propósito de las elecciones presidenciales fueron presentadas por las fuerzas que se aglutinaron en torno a la figura de Manuel Rosales. Como introducción a este análisis se resume las principales propuestas que acompañaron el debate que precedió al Referendo Revocatorio y las elecciones ocurridas durante 2004 y 2005. Entre otras, por su repercusión e influencia destacan el Acuerdo Social para la Superación de la Pobreza, el Plan Consenso País, presentado por la Coordinadora Democrática y los programas de los principales pre-candidatos.

El capítulo final integra los temas anteriores para concluir, por una parte, en la identificación de los principales puntos de consenso y disenso, las “piezas para armar” una propuesta consensuada. A la luz de los avances en el debate analizados en la primera sección se identifican, por otra parte, los nudos críticos sobre los cuales se considera necesario discutir para promover propuestas efectivas y factibles a partir del año 2007.