

instituciones

Susana Ditrolío

Los determinantes institucionales de la pobreza: notas sobre la experiencia venezolana y agenda para la reforma

La proposición fundamental del presente estudio es que factores institucionales constituyen un determinante significativo del nivel de pobreza presente en una sociedad. El propósito es entender la dinámica mediante la cual factores institucionales, económicos y sociales intervienen en la pobreza. Este trabajo tiene dos objetivos fundamentales. Primero, aportar cierta luz sobre el tema de los determinantes institucionales de la pobreza y su interrelación con factores económicos, culturales y sociales. Segundo, el estudio aspira a presentar las principales implicaciones de política pública derivadas del presente análisis y proponer futuras investigaciones que se requerirán para establecer con mayor rigurosidad el papel de los determinantes institucionales de la pobreza.

atención social

Anitza Freitez
María Di Brienza
Genny Zúñiga

Situación de los Estados Zulia y Yaracuy en materia de déficits de atención social

El presente trabajo constituye el diagnóstico realizado por el Proyecto Pobreza con el fin de elaborar propuestas de políticas sociales para las gobernaciones de los estados Zulia y Yaracuy.

INTRODUCCIÓN

De acuerdo a los estimados del Banco Mundial en su "Informe sobre el Desarrollo Mundial", para 1990 aproximadamente un tercio de la población de los países subdesarrollados eran pobres. A pesar del progreso tecnológico, del crecimiento económico alcanzado y de los esfuerzos en ayuda internacional, el problema de la pobreza en países de menor desarrollo pareciera insuperable y constituye un reto permanente tanto para servidores públicos como para investigadores sociales. La vieja y espinosa pregunta acerca de los determinantes de la pobreza continúa vigente y los esfuerzos teóricos y empíricos por dar respuestas consistentes a dicha interrogante han sido incontables. Los investigadores han proporcionado respuestas parciales dependiendo de sus especialidades y del contexto histórico o geográfico de los estudios. La variedad de factores explicativos incluyen desde diferencias climáticas y religiosas, hasta las tasas de crecimiento económico y poblacional.

El tema de la pobreza ha estado inseparablemente unido al del crecimiento económico, siendo este último un factor esencial para la disminución de aquella. La idea de que el crecimiento económico es posible y que puede reducir los niveles de pobreza se remonta al siglo XVIII. Aunque no existe un acuerdo en la literatura sobre el tema, la experiencia pareciera indicar que, en el largo plazo, un nivel de crecimiento sostenido tiende a reducir los niveles de pobreza. Así, por ejemplo, Squire estimó para una muestra de 22 países que un 1% de incremento en la tasa de crecimiento del ingreso reduce en aproximadamente 0.24% el nivel de pobreza (Squire, 1993).

Sin embargo, ciertas condiciones iniciales adversas pueden reducir o inclusive neutralizar el impacto positivo del crecimiento económico sobre el nivel de pobreza. Distorsiones del mercado o fallas del Estado ("Market and Government Failures"), como por ejemplo la baja calidad o inestabilidad institucional, monopolios o fuertes desigualdades sociales, pueden revertir o distorsionar los efectos positivos del crecimiento económico.

La debilidad institucional de países subdesarrollados que se expresa, por ejemplo, en la ineficacia e ineficiencia del aparato estatal en la provisión de servicios públicos e infraestructura social

de apoyo, reduce los beneficios que el crecimiento económico puede generar para la población en condición de pobreza. Otros factores institucionales como la corrupción administrativa, la variabilidad de las políticas públicas y de las regulaciones económicas y la inestabilidad política, igualmente aminoran o neutralizan el impacto positivo del crecimiento económico sobre el nivel de pobreza. Así, la debilidad, distorsión e inestabilidad del marco institucional de muchos países subdesarrollados ocasiona que, independientemente de los recursos invertidos, sus programas sociales sean ineficientes y, en algunos casos, profundicen la pobreza y la desigualdad del ingreso.

La debilidad institucional en países subdesarrollados pudiera, incluso, ser considerada como uno de los factores que contribuyen a explicar la poca efectividad que los inmensos recursos invertidos por los programas de ayuda internacional han tenido en la superación de la pobreza. De hecho, el bajo nivel de desempeño y burocratización de la administración pública de muchos países subdesarrollados es reiteradamente mencionada como uno de los obstáculos principales en la ejecución de proyectos sociales financiados por organismos bilaterales y multilaterales.

El marco institucional no sólo condiciona el impacto que el crecimiento económico de un país pueda tener sobre su tasa de pobreza, sino que adicionalmente determina sus posibilidades de crecimiento estable en el largo plazo. Como la literatura del llamado "nuevo institucionalismo" ha argumentado, una proporción significativa de la variación en el nivel de desempeño económico entre países, y entre diferentes períodos históricos en una misma sociedad, es explicada por factores institucionales (North, 1990; Knack y Keefer, 1995; Paulo, 1996). Las sociedades más exitosas son aquellas que desarrollan un entorno institucional que fomenta la inversión en capital, el desarrollo del capital humano, y la mejora en el nivel de desempeño del aparato estatal.

El contexto institucional puede, igualmente, ejercer un efecto indirecto en el nivel de pobreza dado que este genera ventajas en forma de externalidades positivas y bienes públicos que afectan favorablemente a toda la población. Mejoras en la calidad del entorno institucional producen externalidades positivas, al disminuir el nivel de

incertidumbre, los costos de transacción, y el nivel de inestabilidad y tensión social. La existencia de un régimen de libertades públicas, el funcionamiento eficiente e imparcial del sistema de administración de justicia y, en cierta medida, la estabilidad de precios son algunos de los bienes públicos generados por un contexto institucional apropiado. Adicionalmente, la baja calidad o inestabilidad institucional no sólo disminuyen el nivel de eficiencia social, al reducir las posibilidades de producción e intercambio, sino que igualmente distorsionan los patrones culturales y de expectativas de la población.

A diferencia de las investigaciones realizadas en materia de crecimiento económico, los estudios sobre el tema de la pobreza han considerado, en cierta medida, la importancia que aspectos institucionales desempeñan en las diferencias en el nivel de pobreza de la población. Sin embargo, el énfasis ha estado focalizado en el papel que factores micro-institucionales, especialmente de carácter organizativo y de participación comunitaria, han tenido en los resultados alcanzados por proyectos de combate a la pobreza (Lawrence Salmen, 1992). El análisis de la interacción entre lo que podríamos denominar factores macro-institucionales (tales como el nivel de desempeño institucional y la estabilidad-calidad del ámbito institucional) y la pobreza en países de menor desarrollo ha recibido poca atención en la literatura, por lo que es necesario el desarrollo de más investigaciones sobre el tema.

La proposición fundamental del presente estudio es que factores institucionales constituyen un determinante significativo del nivel de pobreza presente en una sociedad. La intención del estudio no es, obviamente, desconocer la importancia que variables económicas, sociales y culturales juegan en la pobreza. El propósito es entender la dinámica mediante la cual factores institucionales, económicos y sociales intervienen en la pobreza.

La identificación de los principales factores institucionales que afectan el nivel de pobreza no sólo tiene importancia teórica, sino que es crucial para países subdesarrollados dada las implicaciones de política del asunto. Esto es importante dado el factor explicativo de la pobreza que nuestra hipótesis le confiere a la variable institucional.

Muchas interrogantes surgen al plantear el análisis de la pobreza desde una perspectiva institucional. En el presente estudio abordaremos algunas de ellas. Así, por ejemplo, una vez que variables económicas y sociales son estadísticamente controladas, ¿existe alguna relación significativa entre factores institucionales y el nivel de pobreza en países subdesarrollados? ¿Cuáles son los factores institucionales que, unidos al crecimiento económico y otras variables sociales, tienen un rol significativo en la pobreza? ¿Cuál es la dinámica mediante la cual dichos factores, junto con variables económicas y sociales, afectan el nivel de pobreza? Dada la naturaleza de la relación entre factores institucionales y pobreza ¿qué tipo de políticas públicas y reformas institucionales son requeridas a fin de propiciar la disminución de la pobreza?

Este trabajo tiene dos objetivos fundamentales. Primero, aportar cierta luz sobre el tema de los determinantes institucionales de la pobreza y su interrelación con factores económicos, culturales y sociales. En tal sentido, se realizará un estudio exploratorio del impacto que determinantes institucionales tienen en el nivel de pobreza para una muestra de países subdesarrollados. Evidentemente, el presente documento no pretende presentar un modelo definitivo del complejo tema de los determinantes institucionales de la pobreza. La poca disponibilidad de datos estadísticos convierte en un simple deseo cualquier estudio exhaustivo sobre el tema. Además, el estado de desarrollo de las teorías sobre los determinantes institucionales de la pobreza se encuentra en una etapa embrionaria. Sin embargo, se presentan ejercicios y análisis que, en su conjunto, proporcionan evidencia parcial a favor del significativo papel que el entorno institucional juega en la pobreza.

Segundo, el estudio aspira a presentar las principales implicaciones de política pública derivadas del presente análisis y proponer futuras investigaciones que se requerirán para establecer con mayor rigurosidad el papel de los determinantes institucionales de la pobreza.

El trabajo está dividido en tres partes. En la primera parte, se presenta una revisión de la literatura teórica e investigaciones empíricas sobre pobreza, crecimiento económico y factores políticos e institucionales. Esta revisión servirá como mar-