HC239.5
P6E9
e2

Programas Sociales y Déficits de Atención Social

Luis Pedro España N.

Borradores de Trabajo
La Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones
No. 7 - Enero 1999

Presentación del Proyecto

En 1996, un grupo de personas convocadas por la Asociación de Universidades Jesuíticas de América Latina (AUSJAL) se reunión en Caracas para discutir un proyecto embrionario de investigación sobre la pobreza en el subdesarrollo con una perspectiva Latinoamérica. A raíz de esa discusión el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello presentó un proyecto de investigación para el caso venezolano.

Este proyecto se planteó como un conjunto de investigaciones parciales cuyo objetivo general es la identificación de los obstáculos (o causas) que impiden que los grupos sociales que calificarían como pobres dejen de serlo. Las causas u obstáculos para la superación de la pobreza se enmarcan en lo que el proyecto de investigación delimita como:

- *Determinantes Socio-culurales*
- *Determinantes Económicos y, los*
- *Determinantes Político-Institucionales*

Cada uno de estos determinantes de la pobreza corresponden a una diferenciación analítica del problema y se enmarca en lo que son los campos o disciplinas para el estudio de la sociedad, las cuales, para los efectos del estudio propuesto, representan investigaciones parciales del proyecto global de carácter multidisciplinario .

La aspiración es que el encuentro de los distintos abordajes del problema permita la construcción de una perspectiva global sobre la pobreza en Venezuela, la cual se alimente de los resultados que vayan arrojando las distintas investigaciones parciales y su lectura permanente a partir de la confrontación con teorías agregadas sobre el tema de la pobreza.

Este esfuerzo de largo plazo, residenciado en la UCAB a través de su Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, sólo ha sido posible gracias al auspicio de la Asociación Civil para la Promoción de Estudios Sociales, organización que nuclea a un conjunto de empresas y personas, las cuales además de ser el soporte financiero al proyecto, velan por que los estudios tengan aplicación práctica y sean fuente de inspiración para las acciones públicas del Estado y la sociedad civil venezolana.

El Autor

Luis Pedro España N., es venezolano, sociólogo y con maestría en Ciencias Políticas. Es profesor de Pre-grado y Postgrado en la Universidad Católica Andrés Bello. Es Jefe del Departamento de Investigaciones Socio-políticas de la UCAB. Ha sido asesor de varios organismos del sector público en el área social y es el coordinador del presente Proyecto de Investigación.

Contenido

Contenido 1

1. Introducción 2

2. La Política Social Tradicional y sus Límites 2
2.1. Contenidos de la Política Social y Cambios Económicos 3
2.2 Principios Organizativos de la Política Social y sus Problemas 4
2.3. Las Consecuencias del Caos en el Sector 5

3. El Origen de los Programas Sociales 5
3.1. Los Programas Sociales Compensatorios 5
3.2. Programas Sociales más allá de la Compensación 6

4. Desde las Lecciones del Pasado:
una política social de superación de los déficits de atención 8
4.1. Programas del Plan 10
4.2. Descripción de los Programas 12
4.2.1. Registro de Nacimientos 12
4.2.2. Atención a los Niños entre 0 y 6 años en condición de pobreza 12
4.2.3. Atención Materno-Infantil 13
4.2.4. Programa de Prevención a la Deserción 14
4.2.5. Capacitación Juvenil 15
4.2.6. Los sistemas de subsidio directo 16
4.2.7. Programas a la Indigencia 18
4.3. El Resto de los Programas 19

5. El Financiamiento del Plan 19

6. Conclusiones 20

1. Introducción

Con el proceso de empobrecimiento más brutal que se ha registrado en el país desde la explotación del petróleo, la política social ha sido uno de los temas recurrentes de la agenda pública nacional. Ella se supone ineficiente, y clientelar, pero a la vez se espera de ella obtener la paz social necesaria para la estabilidad política y el ambiente necesario para los negocios y el crecimiento económico.

Por lo social entendemos el bienestar de la gente y en el marco de las visiones parceladas la opinión pública cree que es posible tener una política social que "saque a la gente de la pobreza" con cierta independencia de lo que ocurra en el ámbito económico y político. De lo contrario la política social es un fracaso.

En su defensa, se argumenta, los problemas de la política social es un problema de insuficiencia de recursos. De esta forma, se dice que la política social no puede cumplir sus objetivos si no le son satisfechas sus exigencias presupuestarias, las cuales, parecen ser inagotables.

Sin embargo, la política social no es más que la producción de bienes y estos a su vez lo hacen burocracias y, en nuestro caso, la burocracia estatal. Si organizacionalmente no se cumplen ciertos requisitos de competencia, profesionalismo, claridad de objetivos y continuidad; no hay forma que la política social cumpla con su rol en las sociedades capitalistas, es decir, socializar ciertos servicios sociales que se consideran básicos para el bienestar de toda la colectividad.

A la política social no se le puede endosar el objetivo de superar la pobreza. El logro de reducir la pobreza y mejorar el bienestar de las familias es un saldo global, donde el individuo y su grupo familiar son el primer responsable y, su entorno económico y político lo afectan en tanto le amplían o restringen sus ámbitos de realización. De manera que la política social es sólo una de las piezas del entorno del bienestar de las familias, lógicamente muy importante, pero en modo alguno suficiente para el logro del objetivo mayor.

En el presente trabajo trataremos de explicar cual es, a nuestro juicio, el complemento de política social que requiere el país para contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en situación de pobreza. Se trata entonces de una propuesta para la formulación de políticas públicas en este sector tan manoseado y populisticamente tratado por muchos, sino todos, los gobiernos de la democracia. Se trata de una propuesta de política especialmente dirigida a los grupos pobres del país y, por lo tanto, deliberadamente excluye los bienes públicos que evidentemente debe producir el Estado para los grupos sociales no pobres.

Por último, esta propuesta se basa en las lecciones aprendidas luego de dos lustros de haber producido políticas para los sectores pobres del país (no los empobrecidos, que son todos los grupos sociales) Por lo tanto, aquí no se encontrarán grandes innovaciones u originalidades que puedan resultar atractivas en el papel, pero que en la práctica se estrellen con la burocracia estatal, los intereses dentro del sector, las rigideces de gastos y las exigencias de acción que espera la colectividad de su Estado Social.

Simplemente de lo que se trata es de ordenar lo que tenemos y profundizar en lo que debemos tener, todo ello bajo la lógica de la realidad de exclusión que existe en Venezuela, con el fin de minimizarla.

2. La Política Social Tradicional y sus Límites

La política social en Venezuela diseño sus directrices fundamentales desde lo que fue el proyecto político de modernización del país al menos desde la muerte de Juan Vicente Gómez hasta finales de los años ochenta. Aunque parezca demasiado abarcante este período, visto en retrospectiva y de manera general, los contenidos de la política social del país tiene sus orígenes a partir de la creación del Ministerio de Sanidad en los años cuarenta y, más claramente, en lo que fueron los proyectos políticos de intervención social del Estado propuestos por los partidos políticos modernos.

A partir del trienio adeco, y luego con mucho más fuerza después la caída de Marcos Pérez Jiménez, la política social del Estado siguió un programa de fortalecimiento del capital humano e intervención económica, que sólo conoció de añadidos y complementos en la medida en que el creciente ingreso petrolero lo permitía y la explosión de demandas de la sociedad lo exigía.

De tal suerte que podemos hablar de una política social de la democracia conceptualmente inalterada por más de 50 años,

que se enmarcó coherentemente en el proyecto modernizador de los partidos políticos, en la cual la política social representaba el principal y más extendido brazo ejecutor de la distribución del ingreso petrolero en favor del consumo.

2.1. Contenidos de la Política Social y Cambios Económicos

Los lineamientos de esta política social se encuentran coherentemente presentado en las tesis programáticas de partidos como Acción Democrática[1] y, específicamente, en lo que fueron los diferentes Planes de la Nación, al menos desde la presidencia de Rómulo Betancourt, hasta el VII Plan de Luis Herrera. Estos planes y programas podemos calificarlos como la "Política Social Tradicional del Estado Venezolano"

Las líneas centrales de la política social tradicional del Estado venezolano puede resumirse en las siguientes áreas:

1. Políticas de Fortalecimiento del Capital Humano
   - 1.1. Dotación de Infraestructura Urbana y Saneamiento Ambiental
   - 1.2. Masificación de la Educación
   - 1.3. Atención Primaria en Salud y hospitalaria
   - 1.4. Sistema de Seguridad Social
   - 1.5. Dotación de Viviendas
2. Intervenciones en el Mercado Laboral
   - 2.1. Aumento del Empleo del Sector Público
   - 2.2. Estímulos a la Generación de Empleos en el Sector Privado
   - 2.3. Regulaciones del Mercado Laboral (L.O.T)
3. Controles de Precios y Salarios
   - 3.1. Políticas de Salario Mínimo
   - 3.2. Políticas de Aumentos Salariales
   - 3.3. Subsidios Indirectos a bienes de consumo

Evidentemente la propia dinámica de evolución del proyecto modernizador indicaba cierta periodización de prioridades sobre el conjunto de lineamientos de políticas. Así, la dotación de infraestructura y saneamiento ambiental fue prioritario en los años cuarenta y cincuenta, mientras que en los sesenta lo fue la generación de empleos en el sector privado (políticas de sustitución de importaciones) y la masificación de la educación, en los setenta el empleo público por medio de empresas del Estado y la proliferación de subsidios, etc.[2]

Pero la misma evolución del proceso de modernización hizo que al cambiar drásticamente las condiciones socioeconómicas y políticas iniciales desde las cuales se justificaron y fueron efectivas las políticas sociales, éstas se hicieron ineficientes y de bajo impacto al no ajustarse a los nuevos requerimientos. La política social tradicional al permanecer inalterada, es decir, mantener una práctica inercial tanto en sus objetivos como en sus procedimientos, se convirtió en "un barril sin fondo", en un sector que absorbía recursos sin mediar consideraciones de impacto (logro de los objetivos) sino atendiendo únicamente a las demandas de los sectores articulados políticamente, es decir, a la simple pugna distributiva.

La no adecuación entre los lineamientos de la política social tradicional y los cambios del país, hizo eclosión cuando las condiciones económicas que permitían la intervención directa del Estado en el área económica imposibilitaron la continuidad de mediadas gubernamentales con impacto universal como el control de precios (por medio de subsidios indirectos) y los aumentos salariales.

El abandono de las intervenciones económicas con fines distributivos, fue más por necesidad que por convicción. De esta manera, desde la crisis de la deuda en 1982 con la primera devaluación, luego de lustros de estabilidad cambiaría, comenzó el fin de las regulaciones sobre los precios y, progresivamente, con los salarios y las políticas de empleo.

A partir de entonces la política social quedó restringida a lo que normalmente

[1] Arturo Sosa A., La Política Social de Rómulo Betancourt, pp.343-374, en Rómulo Betancourt: Historia y Contemporaneidad, Editorial FRB, Caracas, 1989.

[2] Para una historia de la evolución del proceso modernizador venezolano puede verse: Manuel I. Purroy, *La Industrialización en Venezuela*, Vadell y Hnos. Valencia, 1982., o desde el punto de vista de la distribución del ingreso petrolero, Asdrubal Baptista y Bernard Mommer, *El Petróleo en el Pensamiento Económico Venezolano*, IESA, Caracas, 1991 y Luis P. España, *Democracia y Renta Petrolera*, UCAB, Caracas, 1989.

son las prácticas del *wafere state*, es decir, el fortalecimiento del capital humano.

Con la suspensión, o debilitamiento de las políticas económicas con fines distributivos, quedó en evidencia el bajo impacto de las políticas sociales de fortalecimiento del capital humano para mejorar u aliviar la pobreza creciente del país, amén de su evidente baja calidad.

Lo anterior, nos lleva al problema organizativo del sector.

2.2 Principios Organizativos de la Política Social y sus Problemas

La política social, pensada para transformar el mundo rural en urbano, se queda sin criterios de asignación cuando el país se transformó. Los objetivos al no ser matizados y menos generales de lo que fueron, hizo que en lo social "todo fuera prioritario o todo tuviera cabida", con lo cual el único criterio de asignación a privilegiar fue el poder político de quien demandara bines y servicios del sector.

Así los criterios de universalización de las políticas del sector, es decir, la no discriminación de los servicios por tipo de población ha atender; el monopolio del Estado como ejecutor de las políticas, dada la baja o nula participación del sector privado[3]; el estilo incrementalista, intuitivo y con escasas mediciones sobre lo social, amén de otros problemas organizacionales como las debilidades técnicas de su personal, la ausencia de funcionarios que constituyan un cuerpo de servicio social y la anarquía organizacional del sector.

El problema organizacional de lo social en Venezuela merece una mención especial. Como parte del gigantismo estatal, la proliferación de los ministerios, institutos autónomos, fundaciones del sector público, oficinas de asistencia social, direcciones sociales de los gobiernos locales, constituyen una intrincada sumatoria de organismos carentes de rectoría, donde el solapamiento de funciones y las duplicaciones de actividades encarece y hacen ineficiente las acciones gubernamentales como prestador de servicios sociales.

Adicionalmente y más recientemente el Estado recurrió a instancias privadas para tratar de solventar sus dificultades de gestión e ineficiencias burocráticas. Esto contribuyó a anarquizar aún más al sector. En el sector social, como en algunos otros del Estado, los privados se organizaron para crear instancias de "captación de renta": Primero fueron los partidos políticos y sus instancias controladas (sindicatos y gremios) y posteriormente (con el descrédito progresivo de los partidos en décadas más recientes) organizaciones pseudo despartidizadas (asociaciones de vecinos, organizaciones no gubernamentales -ONGs-, etc.) que se presentaron como alternativas al clientelismo político, la ineficiencia, etc., bajo el "baboso y polivalente" nombre de Sociedad Civil[4].

La ausencia de criterios y objetivos derivó en un desorden institucional mayúsculo, donde la proliferación de organizaciones captadoras de renta, han contribuido al desorden organizacional venido del gigantismo estatal.

Otra mención especial requiere el propio personal que se dedica a lo social en Venezuela. Los burócratas del sector social pueden ser considerados en justicia "*sujetos y objetos de la política social*", es decir, dada su condición socioeconómica y su bajo perfil incluso profesional, reciben y administran las transferencias del sector, lo que introduce un conjunto de distorsiones micro en las decisiones y actuaciones concretas que a la postre conforman un caos organizacional que en ocasiones nadie sabe su verdadero origen.

Evidentemente, el origen del bajo nivel de profesionalismo del sector y la pobreza de su personal se debe a las prácticas clientelares de contratación en el sector

[3] La única excepción que vale la pena mencionar es el caso de la Iglesia Católica y su proyecto de educación privada. Esta por lo demás, fue fuente de conflicto con el Estado modernizador (disputa por el decreto 321 de la Junta Revolucionaria de Gobierno de 1945) que entendía la labor modernizadora en el campo social como su monopolio particular. De resto el sector privado siempre estuvo ausente de la prestación de servicios sociales y mucho más de su concepción, directrices, etc.

[4] Para un análisis de las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil en el sector social véase, entre otros: Juan Carlos Navarro (Ed.), *Las Organizaciones de Participación Comunitaria y la Prestación de Servicios Sociales a los Pobres en América Latina*, BID - IESA, Caracas, 1994 y Luis P. España, Responsabilidad Social ¿Indiferencia o Comodidad?, En *"Etica e Institucionalidad en Venezuela: una reflexión previa al año 2000"*, Celarg-Fundación Herrera Luque, Caracas, 1997.

público, al cual no escapó, sino que incluso fue más profuso en el sector social.

2.3. Las Consecuencias del Caos en el Sector

Suspendida permanentemente las actuaciones del Estado en el campo económico desde la lógica del control de los precios y los salarios; la ausencia de objetivos y criterios distributivos, los límites al principio monopolista del Estado, las ineficiencias derivadas del principio de universalización, el caos organizacional y las deficiencias del propio personal que labora en el sector; derivaron en un empeoramiento en la calidad de los servicios sociales prestados y una merma en los niveles de cobertura.

El deterioro del sector coincidió con el agravamiento de las condiciones sociales de la población, lo cual hizo que gruesos sectores de la población, no compensados desde las anteriores intervenciones del Estado por el lado económico, fueran excluidos de los servicios sociales básicos de educación y salud.

Esos déficits han llegado a niveles que nos coloca, para algunos indicadores, por debajo del promedio de la región, comprometiendo áreas que habían sido orgullo de la democracia como la masificación de la educación, las políticas de erradicación de las endémias, la reducción de la tasa de mortalidad infantil, el aumento de los niveles educativos, etc.

Frente a esos déficits la política social debe consistir, entonces, en la prestación de un conjunto de servicios sociales que se consideran indispensables, con el fin de que la mayoría de los miembros de la colectividad cuenten con los atributos mínimos necesarios para proveerse los bienes de subsistencia, por medio de su participación en el mercado de trabajo.

Atacar tales déficit, *ceteris paribus* el problema de la calidad de los servicios prestados, es una de las condiciones para que la pobreza no sea un espiral interminable. Aunque el acceso a estos servicios, por si sólo, no son suficientes para lograr la superación de la pobreza.

Tal evidencia fue lo que motivó la aparición de los programas sociales como estrategia complementaria de atención social a los problemas y déficits de la política social tradicional.

3. El Origen de los Programas Sociales

3.1. Los Programas Sociales Compensatorios

En 1989, con motivo del primer programa de ajustes macroeconómicos y en un contexto de "pánico social"[5], el gobierno del entonces presidente Carlos Andrés Pérez inauguró el Programa de Enfrentamiento a la Pobreza (PAE), el cual consistía en un conjunto de programas sociales especialmente dirigidos a la población de más bajos recursos o en condición de vulnerabilidad.

Por primera vez, la acción del Estado se pretendía focalizada en grupos sociales especiales, apelando a nuevas formas de ejecución y bajo la perspectiva temporal del corto plazo, dado el carácter compensatorio que le fue endosado.

Estos programas traían nuevas concepciones que trataban de hacer frente a la inercia de la política social tradicional, pero con el problema o la omisión, de que esas nuevas prácticas se hicieron desde instituciones paralelas a las tradicionales del sector, creándose desde entonces *"dos políticas sociales"*.

Las nuevas orientaciones de la política social fueron el diseño de un conjunto de programas dirigidos a poblaciones específicas, con productos e instituciones especiales para el logro de su objetivo de cerrar los déficits de atención. Estas fueron:

1. *Focalización*: Producir servicios sociales dirigidos a las poblaciones de más bajos recursos del país, priorizando en las poblaciones biológicamente vulnerables, como los niños y las madres embarazadas y lactantes, en las poblaciones en riesgo, escolares, los jóvenes sin empleo y ancianos, y en los grupos de pobreza extrema del país.
2. *Ejecutores Privados*: Tratando de incorporar a la "sociedad civil" en los

[5] Es necesario puntualizar que fueron los sucesos del 27 y 28 de febrero de ese año los que precipitaron la confección y ejecución de dicho plan. Por su nacimiento, los programas sociales en Venezuela se han atado a programas macroeconómicos de schoks como supuestos antídotos a manifestaciones y protestas violentas.

procesos de ejecución de los programas, es decir, la prestación directa de los servicios.

3. *Descentralización Programática*: Incorporando también a los, para entonces nuevos, gobiernos locales y regionales.
4. *Compensación*: en el sentido de instrumentar un conjunto de subsidios directos temporales a fin de mitigar los efectos derivados de la recesión económica del programa de ajuste.

3.2. Programas Sociales más allá de la Compensación

En el gobierno siguiente de Rafael Caldera (1994-1999), los programas sociales del PAE fueron sometidos a la lógica revisión de la administración entrante. Dada la crítica que desde hacia tiempo se venía haciendo sobre estos programas, se pretendió revisar (supuestamente para reformar) sus vicios o supuestos manejos inadecuados, su carácter asistencialista, compensador y cortoplacista, así como, transformar la incapacidad de estos para revertir la condición de pobreza de su población beneficiaria, en auténticos programas de superación de la pobreza.

La situación de recesión que tuvo que enfrentar el Gobierno de Rafael Caldera (crisis financiera, etc.), unido a la sobre estimación del papel de los programas sociales en el total del gasto público social[6], más la desmitificación de muchos de los prejuicios con los que llegó la nueva administración; hizo que el primer programa de enfrentamiento de la pobreza fuera una "colcha de retazos", compuesta por los programas "exitosos" (por su cobertura masiva) dejados por el PAE y unas cuantas iniciativas centradas en el problema del abastecimiento de alimentos a la población[7].

Bajo el nombre de "Mi Carta de Intención con el Pueblo Venezolano", se presentó un largo listado de programas siendo los programas introducidos por el nuevo gobierno los que sirvieron de estandarte para diferenciarse a la administración anterior.

Luego de ensayados varios programas económicos, de los cuales cada uno de ellos tenía su variante de programas sociales, se concreta en 1996 un programa ortodoxo de ajuste económico y se llaman a las agencias multinacionales para que cooperen con el gobierno en la confección del paquete de medidas económicas y sociales que hoy conocemos como "la Agenda Venezuela".

En lo que respecta a la versión social de "la Agenda" ella quedó conformada por un set de catorce programas sociales, seis de ellos heredados de la administración anterior (a saber, la beca alimentaria, el programa de dotación y útiles escolares, el subsidio al Transporte, los hogares y multihogares de cuidado diario, la merienda y comedores escolares y el programa de Atención Materno Infantil -PAMI-); los otros ocho lo componen dos programas nutricionales (el Programa Alimentario Escolar y los Mercados Solidarios), el programa de capacitación juvenil, el programa de subsidio a las medicinas (SUMED), la ampliación de los programas del INAGER, el aumento de las pensiones a los jubilados, el programa de Fortalecimiento Social y la consolidación de barrios.

Esta gama de programas tienen alcances, objetivos e impactos muy desiguales entre ellos. Algunos alcanzan a cubrir cerca del 30% de los hogares del país, otros escasamente atienden a 100.000 personas, algunos sólo sirven para justificar la nómina de las burocracias que lo administran y otros favorecen a grupos sociales que no califican como pobres[8].

Sobre los programas sociales, como ocurre con muchas otras medidas gubernamentales, recaen funciones diversas y a tiempos contradictorias. De ellos se espera que se supere la pobreza, atenúe los con-

---

[6] Parte de los mitos que se tienen sobre los programas sociales es que consumen buena parte del presupuesto dirigido a lo social. Lo cierto es que cuando estos programas han recibido mayores recursos, es decir en períodos de shock económicos, nunca han sobrepasado los 2 puntos del PIB.

[7] Los programas de Abastecimiento Popular conocidos como: Los Mercados Solidarios y la Red de Ferias de Consumo Popular, más tarde complementada con el PROAL, se pensaron como estrategias para enfrentar el riesgo al desabastecimiento que se esperaba dada la introducción de la política de control de cambio y precios a principio del actual gobierno.

[8] Una evaluación de los programas sociales puede verse, entre otras, en Luis Pedro España, *El PAE (1989-1995). Una Evaluación para su Reforma*, Escuela de Gerencia Social, Caracas, 1997.

flictos sociales, capitalice respaldos al gobierno, democratice las asignaciones de ingresos y aumente la participación de la sociedad civil, entre otras imaginables.

Adicionalmente, de los programas sociales se sospecha que no marchan bien, que son instrumentos para la corrupción, son asistencialistas, insuficientes, clientelares, populistas, amen de otros adjetivos.

Lo anterior se debe a que los programas sociales no escapan a la lógica de escepticismo y descrédito que tradicionalmente acompaña a la gestión pública en Venezuela; sin embargo, estudios de opinión sobre estos programas reflejan que en general (hasta un 80%) la población cree que estos programas deben continuar, que son necesarios, que le resuelven problemas a los beneficiarios y que son parte de las acciones que debe realizar un Estado social.

Aunque resulte algo duro de constatar, las críticas a los programas sociales se centran en aquellos que no son beneficiarios de estos. Las críticas a los programas sociales provienen de la clase media y alta del país, para las cuales los programas sociales no están diseñados, aún cuando muchos sectores no pobres de la población los reciben. Estos grupos no beneficiarios, junto a la matriz escéptica del país frente a lo público, son los responsables de la baja reputación que tienen los programas sociales en el discurso generalizado y no discriminante del país[9].

Distanciados del juicio de la opinión pública, buena parte de las críticas que provienen de sectores más informados se originan en parte, a nuestro juicio, en la trampa de la multiplicidad de objetivos que se le asignan a los programas sociales. Evidentemente hay programas sociales que tienen defectos de diseño, de ejecución, eficiencia e impacto, al igual como hay otros que justifican plenamente los recursos que les asigna el presupuesto nacional y que serían capaces de resistir evaluaciones de gestión e impacto.

Mas allá de las particularidades por programa, la perspectiva general frente a los programas sociales debe ser que ellos (sean los actuales u otros que puedan confeccionarse) son instrumentos para dotar a una fracción de población (30% aproximadamente) de los servicios sociales básicos que brinda la red social del Estado.

Esta población excluida de tales servicios es, evidentemente, la clase social más depauperada del país, objeto del presente set de políticas.

Evidentemente no hay ninguna garantía de que se supere el empobrecimiento del país por el hecho de que la toda la población reciba educación básica, cuidados de salud en los primeros años de vida, atención nutricional a la población escolar y capacitación laboral a la juventud desertora de la escuela, entre otros servicios sociales. Hacen falta que intervengan otros factores de índole económicos, en primer lugar, y que tengan lugar las condiciones políticas y culturales necesarias para que las sociedades produzcan riqueza permanente en el largo plazo y ésta alcance a la población.

Por lo anterior, necesariamente intervenciones sociales sobre los grupos en pobreza deben tener un objetivo más restringido y centrado en lo que dicho programa pueda ofrecer, es decir, *garantizar que se cubran los déficit de servicios sociales que se supone deben ser recibidos por todo miembro perteneciente a esta sociedad, independientemente de su capacidad para auto - proveérselos*. Por supuesto, se supone que garantizando el acceso a los servicios sociales básicos se crean condiciones para que, en esos grupos, la pobreza no sea un espiral interminable; sin embargo, y como ya se ha dicho, esta es sólo una variable de las múltiples que deben intervenir para lograr que un número importante de familias y personas abandonen la pobreza.

Delimitado así, y con el fin de evitar equívocos innecesarios, el programa a diseñar con el objetivo mencionado, no debería llamarse de superación o enfrentamiento de la pobreza, porque en realidad por si sólo nunca lo logrará. Proponemos nombrarlo desde lo que puede ser: Pro-

[9] La UCAB, con el financiamiento y la asesoría del Banco Mundial, a realizado para el Ministerio de la Familia un conjunto de Encuestas de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela desde 1996 hasta hoy. De esos estudios se extraen las conclusiones señaladas. Los informes de resultados de las encuestas realizadas (Caracas-1996; Maracaibo, San Carlos y el Municipio Montalban-1997; Gran Caracas-Febrero-1998 y Maturín, Puerto La Cruz-Barcelona y Ciudad Guayana-Agosto-1998) pueden ser consultadas en la Dirección de Información Social del Ministerio de la Familia.

gramas de Garantía de los Derechos Sociales[10].

4. Desde las Lecciones del Pasado: una política social de superación de los déficits de atención

Seleccionar cuales deben ser las áreas de intervención de un programa dirigido a garantizar los Derechos Sociales de la población en situación de exclusión no es tarea fácil, dado que dependiendo los criterios utilizados pueden incluirse o excluirse algunas áreas de atención. Cuando esto ocurre lo más aconsejable es partir de mínimos consensuales y, posteriormente, si las restricciones financieras lo permiten, entrar en consideraciones sobre la pertinencia o no de otras áreas de atención.

El criterio que aquí hemos utilizado para confeccionar el Plan de Garantía de los Derechos Sociales, parte de la experiencia que tiene el país luego de casi 10 años de ejecución de los Programas Sociales. Cualquier otro punto de partida es irreal y sólo sostenible en el papel, dado que deben aprovecharse las ventajas instaladas en la administración pública y en el propio cuerpo social, para hacer factible cualquier programa de intervención social en un plazo razonable.

Por otra parte la perspectiva del plan es de atención a los déficit de cobertura del Estado en la prestación de servicios sociales básicos. Por lo tanto se trata de programas que focalizan en las poblaciones excluidas. Adicionalmente se apoyarán en las estructuras institucionales ya instaladas y en las estrategias de ejecución que han demostrado ser más exitosas.

En este sentido la participación del sector privado "comunitario" (ONGs) se entiende como un medio para lograr el objetivo de cobertura y atención, y no como un fin en sí mismo (en términos de participación y democratización, como en algún momento se planteo, generando los referidos problemas derivados de la multiplicidad de objetivos). Así pues, la utilización del sector comunitario sólo tendrá lugar cuando ello sea necesario, no será visto como una condición para lograr objetivos diferentes al de la prestación eficiente y oportuna de los servicios sociales seleccionados en las poblaciones deficitarias. El comentario anterior, vale en lo que respecta a la ejecución de los programas con los gobiernos regionales y locales, así como las asociaciones con el sector privado productivo.

El criterio de selección de áreas de intervención corresponde a una perspectiva que pregunta sobre cuáles deben ser los servicios mínimos necesarios para que cada nuevo ciudadano no carezca, en sus primeros años de vida, de los atributos mínimos desde los cuales proveerse de los bienes materiales necesarios para su subsistencia. Este es el primer grupo poblacional a atender, es decir, niños menores de 6 años, madres embarazadas y lactantes, y población en edad escolar hasta los 14 años.

Evidentemente, una fracción importante de la población pobre y en situación de exclusión pertenece a esa categoría precisamente por no haber tenido acceso (entre otras causas posibles) a los servicios sociales básicos durante sus primeros años de vida. Esta población compuesta por los miembros mayores de 15 años y menores

[10] Es una discusión que nos podría llevar muy lejos sobre cuales son los Derechos Sociales que la colectividad, a través del Estado, quiere, puede o debe garantizar. Como se verá a continuación aquí hemos adoptado una perspectiva pragmática para seleccionar aquellos servicios sociales que deben ser garantizados a todos los ciudadanos. Dicha perspectiva parte de algunos consensos básicos, tales como la garantía a la educación preescolar y básica, y la universalización de la atención primaria en salud (especialmente materno - infantil). Adicionalmente a éstas se han incorporado otras áreas de atención, que al autor le parecen cruciales para dotar a los miembros de la sociedad de los atributos mínimos necesarios para contribuir a la producción de riqueza de la sociedad y recibir un beneficio de ella por su contribución. Lógicamente, queda la discusión abierta sobre las áreas de intervención.

de 25 años pertenecientes a hogares pobres, constituye el segundo grupo de población a atender.

Los jóvenes en situación de exclusión, es decir, aquellos que no están insertos en la dinámica de la sociedad como miembros productivos o en preparación para serlo. Se trata de los jóvenes desempleados y los desertores del sistema escolar que se encuentran en un "limbo" que las estadísticas llaman (no sin cierto eufemismo) "otra situación".

Un tercer grupo lo componen los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema. Para este grupo poblacional se puede reasignar un programa de compensación social por medio de subsidios directos. Para este tercer grupo se presenta el problema de la temporalidad de la compensación y su necesaria justificación para el resto de la población no beneficiaria del subsidio. Sobre esto volveremos en detalle cuando expliquemos el mecanismo de asignación que proponemos.

Por último un cuarto grupo de población lo constituye la población indigente del país. Sobre esta la planificación y diseño de políticas resulta aún más compleja por la ausencia de información consolidada (el país no sabe cuantos indigentes tiene) y por la naturaleza misma de la atención a una población adulta, con exclusión familiar, y que en buena parte es irrecuperable o de muy difícil recuperación para la sociedad y sus reglas de juego.

Para cuantificar la población beneficiaria del Plan debemos especificar algunos conceptos que hemos dado por entendidos y que ahora debemos explicar.

El criterio de atención son los excluidos de las redes de atención social del Estado. La mayoría de los excluidos deben pertenecer a población que se encuentra en situación de pobreza o pobreza extrema[11]; sin embargo, no todos los excluidos son necesariamente pobres. En términos de magnitudes e intersecciones entre pobres, pobres extremos y excluidos, estos últimos corresponden a un conjunto mayor al de los pobres extremos, inferior al de los pobres y, a su vez, que puede contener población no pobre.

Debe señalarse que la cuantificación de los excluidos no puede hacerse de modo agregado. Dado que una misma persona o grupo familiar, según el caso, puede ser excluido de varias áreas de atención en simultáneo, los solapamientos hacen imposible la cuantificación de una cifra de exclusión, por lo tanto la cifra agregada es la de pobreza extrema, por ser la de mayor aproximación a la teórica de exclusión. No obstante, por áreas de atención la cifra de excluidos es más adecuada con fines de planificación de políticas ya que se trabaja con la meta de reducir el déficit a cero, lo cual es posible desde la ejecución del programa, no siendo el caso con la de pobreza, ya que depende de la intervención de variables no controladas por el Plan, tales como el crecimiento económico, la generación de empleo y los cambios institucionales y culturales del país.

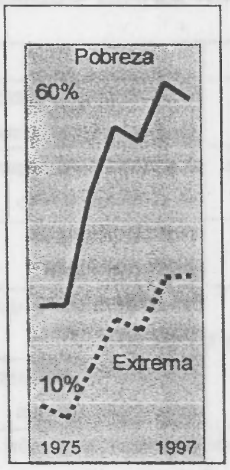
La magnitud de la población a ser atendida por el Plan, de manera agregada, se concentra en la población en condición de pobreza extrema. La estimación que presentamos corresponde a una serie histórica de años seleccionados a partir de un reprocesamiento de la Encuesta de Hogares por Muestreo de la OCEI[12].

---

[11] Para las cuantificaciones que siguen pobres son hogares o personas que residen en hogares cuyos ingresos totales mensuales no alcanzan para cubrir la Canasta de Consumo Normativa (CCN) que se calcula oficialmente por CORDIPLAN según una metodología dada. Ese monto en bolívares demarca la línea de pobreza, los hogares con ingresos totales por debajo de esa línea califican como pobres. Los hogares en pobreza extrema son hogares o personas que residen en hogares cuyos ingresos totales mensuales no alcanzan para cubrir la Canasta de Normativa de Alimentos (CNA) que se calcula oficialmente el INN según una metodología dada. Ese monto en bolívares demarca la línea de pobreza extrema, los hogares con ingresos totales por debajo de esa línea califican como pobres extremos.

[12] Reprocesamiento hecho por A.Gruson de CISOR para el *Proyecto sobre la Pobreza en Venezuela* que realiza la UCAB.

Hogares en Pobreza



4.1. Programas del Plan

Para atender estas poblaciones se proponen los siguientes 7 programas:

1. *Programa de Registro de Nacimientos*: con el fin de superar la primera condición de exclusión, es decir, el hecho de no pertenecer formalmente a la comunidad, todos los niños nacidos en el país deben ser registrados para que puedan ser objeto de política. Se estima que más del 50% de los nacimientos ocurridos no son registrados el mismo año.
2. *Programa de Atención a la Población Excluida de la Educación Preescolar o No Convencional*: Se estima que el déficit es de 825.300 niños entre 4 y 6 años (1999). Si incluimos a los niños en condición de pobreza de 2 a 3 años en sistemas de cuido infantil (guarderías a tiempo completo) lo cual permitiría que además de atender a los niños en aspectos nutricionales y de desarrollo infantil, sus madres puedan ingresar al mercado de trabajo, añadiríamos a 670.800 niños más.
3. *Atención Materno Infantil de Niños menores de 6 años y Madres Embarazadas*: El número de niños en condición de pobreza de 0 a 6 años estaría por el orden de los 1.6 millones y, anualmente 350 mil madres en condición de pobreza están embarazadas. Esta población sería objeto de los cuidados de atención médica, para lo cual se requeriría del funcionamiento de la red ambulatoria del país y de un sistema de estímulo a la asistencia a los centros ambulatorios por la población potencialmente beneficiaria.
4. *Programa de Prevención a los Desertores Escolares*: Para la cohorte 1987-1995 la deserción o interrupción de estudios para la primaria completa fue de 403.739, es decir 63% de los inscritos en el primer grado en 1987. De estos 130 mil se concentraron en el 7mo. Grado de educación básica.
5. *Plan de Inserción Social del Joven*: Para el primer semestre de 1998 entre desempleados y en "Otra situación" se alcanzó la cifra de los 632.744 de jóvenes entre 15 y 25 años. Evidentemente no todos ellos están en condición de pobreza, pero sí la mayoría de ellos, al menos 500 mil.
6. *Plan de Re-estructuración de los Subsidios Directos del Estado*: para 1997 los hogares en situación de pobreza se calculan en 25.9%, es decir, 1.08 millones de hogares.
7. *Plan de atención a la Indigencia*: no se disponen de cifras globales, sólo de algunos datos por centros de atención de alcaldías y gobernaciones de algunos estados. Las cifras del INAM, que corresponden sólo a la atención de menores transgresores, alcanzan un promedio de 20 mil niños atendidos al año, de los cuales una proporción no estimada fue atendida varias veces el mismo año.

   Extraoficialmente un censo de niños de la calle realizado para la ciudad de Caracas por un grupo de organizaciones civiles dedicadas a este fin, aproximó la cifra a unos 500 niños.

La Atención de los Déficits del Sector Social del Estado

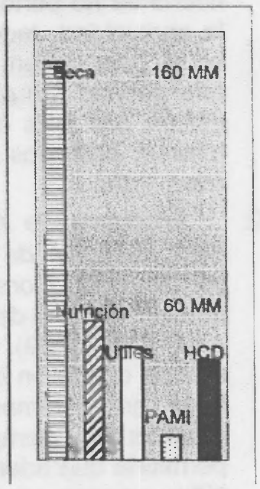
Déficit a Atender	Déficit	Intervención	Reforma Institucional
Registro de Nacimientos y Ciudadanía	53.4% de los Nacimientos Conocidos	Registros en Centro de Atención Médica	Traslado de Prefecturas
Atención a la Población entre 2 y 4 Años Pobre	670.800 Niños con Necesidad de Cuidado Infantil	Hogares/Multihogares de Cuidado Diario	Expansión Programa Actual
Atención a la Población en Edad Pre-escolar	825.300 Niños sin Asistir al Pre-escolar	Pre-escolares No Convencionales	Expansión Programa Incorporación de Docente
Atención Materno Infantil Embarazadas y Niños Pobres	350 Mil Embarazos en Pobreza 1.555.000 Niños Pobres entre 0 y 6 que requieren Control de Salud	Red Ambulatoria del País	Dotación y Cambio en las Reglas Funcionamiento
		Sistema de Estimulos Asistencia Médica	Subsidio de Medicinas -SUMED-
Deserción en Educación Básica	130 Mil desertores del 7mo. Grado	Plan de Prevención a la Deserción	Intervención en Planteles Plan de Becas
Inserción Social del Joven	500 Mil Jóvenes Desempleados o en situación de desarraigo social	Escolarización y Capacitación	Reforma del INCE
Red de Subsidios Directos	1.07 Millones de Hogares en Pobreza Extrema	Plan Bi-anual de Transferencias	Municipalización de las Transferencias

De los 7 programas o acciones a tomar, al menos tres de ellos suponen objetivos blandos que podrían cumplirse en el corto plazo. Nos referimos, en primer lugar, al registro completo de los nacimientos, lo cual permitiría que por primera vez los niños venezolanos tengan "partida de nacimiento desde su nacimiento" y en consecuencia derechos.

La segunda medida refiere al Plan de Atención a la Indigencia, el cual podría mostrar resultados inmediatos, al menos en una primera etapa, re-ubicando a la población que vive en viviendas improvisadas en las vías públicas de las principales ciudades del país.

En tercer lugar, y como una primera etapa del plan de re-estructuración de la política de subsidios directos, al derogar de inmediato el actual subsidio familiar vinculado a los niños escolarizados. Medida esta última no poco controversial, pero necesaria si se quiere reordenar con nuevos criterios el programa que consume la mayoría de los recursos del sector de política de enfrentamiento a la pobreza.[13]

Presupuesto de los Programas Sociales 1997



Fuente: Ley de Presupuesto 1997.

[13] Vale la pena señalar que por pura coincidencia o por el acceso que tuvo el presente gobierno a una versión de este documento, circulada en noviembre del año pasado, entre las primeras acciones de la nueva administración se encuentran la eliminación del subsidio familiar y la implementación de un plan de emergencia social para atender a la indigencia. Por su parte, el gobierno de Caldera reglamentó el registro de nacimientos tratando de hacerlo menos engorroso para los usuarios (Decreto No. 2.819 de Octubre de 1998). Sobre estos aspectos volveremos más adelante.

4.2. Descripción de los Programas

4.2.1. Registro de Nacimientos

Una de las limitaciones de acceso de los sectores más pobres del país a los programas y políticas sociales del Estado venezolano, consiste en que la población objetivo no tiene forma de demostrar su ciudadanía. Por ejemplo, para el caso del PAMI (Programa de Atención Materno Infantil), al menos 20%[14] de los beneficiarios se quejan de que les soliciten "la partida de nacimiento del niño" para ingresarlo al programa.

No tenemos cifras de exclusión de niños susceptibles de ser atendidos por las políticas sociales, pero que carecen de los "papeles" para su incorporación.

Registro de Nacimientos 1996

Conocidos	Registrados
497,975	232,056
Nacional	46.60%
Anzoategui	38.90%
Apure	37.20%
Guárico	34.50%
Monagas	39.30%
Zulia	35.10%

Fuente: Anuario Estadístico de la OCEI, 1997

Algo similar ocurre con la incorporación de los niños a la escuela (de lo cual no se tienen estimaciones), los pre-escolares y sus modalidades no convencionales.

Un niño sin papeles en un niño sin derechos, de allí la importancia de garantizar el registro de nacimientos.

Para ello bastaría que la presentación de niños tenga lugar en los propios centros de atención de salud donde la casi totalidad de los nacimientos ocurren. Cuando los nacimientos ocurrían mayoritariamente en las casas de las madres tenía sentido que el registro de nacimiento se hiciese en las prefecturas. Hoy eso es poco menos que absurdo y correspondiente a una realidad de hace 50 años atrás en el país.

Evidentemente ello supone quitarle funciones (prebendas) a las prefecturas civiles, y re-estructurar el funcionamiento de los registros civiles. Sin embargo bastaría una decisión administrativa para lograr esto y una dotación muy elemental en los centros de atención.

Adicionalmente habría que derogar la disposición o practica común de asignarle a la "partida de nacimiento" una fecha de vencimiento, la cual supuestamente expira al ridículo plazo de 6 meses. Las partidas de nacimiento no deben vencer. Aunque no tenemos la certeza estamos persuadidos de que tal disposición no existe y sólo es producto de usos y costumbres de la propia dinámica de "servicio público" de las prefecturas civiles.

El decreto 2.819 de Rafael Caldera aparecido en gaceta oficial No. 36.553 de octubre de 1998, reglamenta la inscripción en el registro civil de nacimientos. Tal reglamento es bastante tímido respecto a lo que habría que hacerse y aquí proponemos. Pero en cualquier caso es un avance dado que establece, en su artículo 11 la posibilidad de que el Gobernador designe un funcionario del registro civil para que reciba y extienda las partidas de nacimientos en los centros de salud que lo ameriten, "...en lo posible antes que la madre abandone el centro hospitalario". En el artículo 22 se establece la posibilidad de "...realizar campañas de registro por parte de los organismos competentes...".

Lo poco taxativo del decreto no garantiza que logremos "la ciudadanía" de la totalidad de los nacimientos posteriores a la fecha del decreto y, puede que tampoco, a los niños que ya nacieron y que carecen de papeles.

4.2.2. Atención a los Niños entre 0 y 6 años en condición de pobreza

De los catorce programas de la Agenda Venezuela el que más contribuye a superar los déficits de atención social en los estratos de menores recursos, lo constituye el programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. En la actualidad brinda

[14] IIES-UCAB, *Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela*, Ob.cit. Varios Años y Localidades.

atención a 330.000 niños, es decir, 50% de toda la atención preescolar del país. El programa es el más exitoso en la incorporación del sector privado (incluso como fuente de financiamiento) y lo ejecutan diversas instancias desde las ONGs, hasta fundaciones adscritas a las Alcaldías y Gobernaciones dirigidas en su mayoría por las esposas de los gobernadores o alcaldes.

Con los recursos necesarios y la gerencia apropiada, aprovechando la capacidad institucional que tiene su órgano rector y supervisora central (SENIFA[15]) el programa podría expandirse en 100.000 niños por año. Lo cual, con los adecuados acuerdos inter-institucionales con el Ministerio de Educación, permitiría reducir a la mitad el déficit de atención preescolar en Venezuela al término del quinquenio, es decir, garantizar un 80% de cobertura de la población en edad preescolar. Esto sería después de la masificación de la educación básica (en tiempos de R. Betancourt) el segundo gran logro educativo y de atención integral al niño de bajo recursos.

La restricción fundamental que tiene el programa es la ausencia del componente pedagógico por parte del personal que atiende dichos centros. Una política de "maestras itinerantes" compensaría esa deficiencia. Con lo cual el programa pasaría a la modalidad de Multihogares como Pre-escolares no convencionales.

Aunque cueste creerlo lo que ha frenado la expansión de este programa, e incluso haber logrado esa meta en este quinquenio, fue la absurda vinculación del programa a los gobiernos de Carlos Andrés Pérez, lo cual restó fuerzas y voluntad política para obtener mayor presupuesto por parte del gobierno central. Puede que para vencer esa resistencia baste con cambiarle el nombre al programa.

4.2.3. Atención Materno-Infantil

El programa de Atención Materno - Infantil (PAMI), el cual nació como una experiencia tomada (por su éxito reduciendo la tasa de mortalidad infantil) del gobierno chileno, posee una historia de desaciertos bastante amplia. El PAMI fundamentalmente constituye un programa de estímulo a la demanda materno-infantil a los servicios de salud. El llamado "componente nutricional" el cual consiste en la entrega mensual de un producto lácteo para la madre embarazada, lactante y niños entre 0 y 6 años, pretendió cumplir este objetivo.

No obstante, la clave del programa se sitúa en el pleno funcionamiento de la red de atención ambulatoria del país. Suponiendo que la población objetivo tenga estímulos positivos para asistir al control médico, si el servicio médico ambulatorio es deficiente o inexistente no reporta ningún impacto favorable sobre la población materno-infantil, sino probablemente todo lo contrario.

Esto es lo que ha estado ocurriendo con el PAMI en los últimos años.

Bajo el supuesto de que se logra la reactivación de la red ambulatoria del país y ésta recupera algún prestigio para la población usuaria, el PAMI como programa de estímulo a la demanda debe ser sustituido por un programa de subsidio a los medicamentos recetados en los ambulatorios. Un programa como el SUMED (Programa de Suministro de Medicamentos), que fue iniciado desde el MSAS hace tres años, puede convertirse en el sustituto funcional del PAMI.

Algunas de las ventajas que tiene el SUMED frente al PAMI son: esta residenciado en el MSAS y por lo tanto no competirá con éste por el manejo de la política ambulatoria del país, como alguna vez ocurrió con la Fundación PAMI; es un complemento de la asistencia médica indispensable para lograr el objetivo preventivo y curativo de los ambulatorios; actúa no sólo como estímulo a la demanda, sino que además contribuye a fortalecer el ingreso familiar en un área insustituible como lo es el consumo de medicamentos y, por último, se abandona la insistencia en el aspecto nutricional de los programas sociales, dejando éste para los programas especializados en nutrición.

[15] Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral al Niño y a la Familia

Evidentemente el manejo de subsidios, como lo es el caso del SUMED, tiene complicaciones para su administración que no deben estar ausentes para el caso del SUMED. La revisión operacional de este programa sin duda debe arrojar un conjunto de recomendaciones para su mejora, dado que, su forma procedimental actual debe tener ineficiencias importantes, no en vano luego de tres años de iniciado como programa social es virtualmente desconocido por la población[16].

Lógicamente un programa de estimulo a la demanda para la atención materno infantil, es posterior al buen funcionamiento de la red ambulatoria del país. Hasta que esto último no ocurra, puede carezca de sentido insistir con programas que tienen por objetivo atraer a la población requerida del servicio.

Pero poner a funcionar a la red ambulatoria del país, junto a las reformas institucionales por hacer, forma parte de una propuesta que trasciende el alcance de este trabajo.

4.2.4. Programa de Prevención a la Deserción

En un contexto de empobrecimiento generalizado del país el costo de oportunidad de los escolares aumenta conforme se acercan a la edad de poder ingresar a la fuerza de trabajo. De hecho las deserciones más importantes ocurren del quinto al sexto grado de educación básica (10%), del sexto al séptimo[17], del séptimo al octavo (33%) y del octavo al noveno grado (20%). Se trata de un promedio aproximado de 130.000 deserciones en el escalón donde más deserciones o interrupciones de estudios ocurren. Estas deserciones a su vez se concentran un grupo particular de planteles, los cuales a su vez se deben ubicarse en los sectores de más bajos recursos. Adicionalmente hay que señalar que el sistema educativo estimula la deserción en el sexto grado, o en su paso a 7mo., dado que con la ampliación de la primaria de 6to. a 9no. no se invirtió en infraestructura, de forma tal, que los planteles de educación básica se ampliaran hasta 9no.. Por el contrario, se mantuvieron las escuelas básicas hasta 6to. de manera que para continuar los estudios se debe "mudar de plantel" lo que evidentemente eleva los costos para esta población bajo riesgo de deserción.

La cantidad de planteles que podrían estar involucrados en el plan podría alcanzar como máximo a unos 1.400 planteles de los 2.400 que en el país imparten educación hasta 9no. grado o más.

El plan de prevención a la deserción supone identificar esos planteles donde se concentra la deserción y focalizar las ayudas socioeconómicas (becas) que aporta el Ministerio de Educación en esos planteles y en los grados donde la deserción es alta. Con ello podría abaratarse el costo de oportunidad de esos estudiantes, creando estímulos para la culminación de la primaria completa.

Estimación del Número de Población Desertora por Año de Básica

	Desertores Cohorte 87-95 en miles
1° a 2°	87.0
2° a 3°	29.3
3° a 4°	21.4
4° a 5°	37.3
5° a 6°	52.1
7° a 8°	**130.3**
8° a 9°	65.5

Fuente: Ministerio de Educación, 1996

Lógicamente, lo anterior requeriría un sistema de selección de planteles y de selección de beneficiarios, además de un plan o curriculum adicional para los estudiantes identificados bajo riesgo de deserción, que habría que diseñar e implementar.

Un programa como este sería de alta tecnología, dada la complejidad de información requerida y la atención particularizada a la población objetivo desde el punto de vista pedagógico. Pero con esto

[16] IIES-UCAB, *Estudio de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela*, Ob.cit.

[17] No hay forma de estimarlo desde las estadísticas que aporta el Ministerio de Educación.

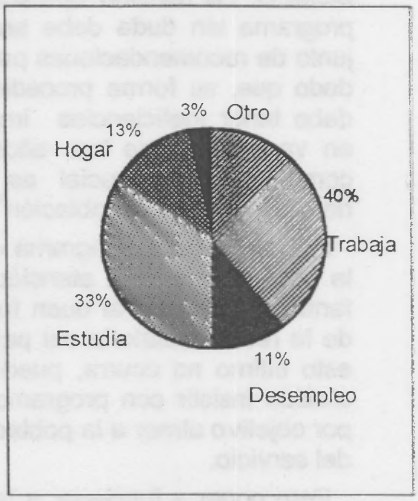
se evitaría que el Estado tenga que ocuparse de los desertores del sistema escolar aumentándose la población objetivo de otros programas como los de inserción juvenil, capacitación, etc.. Adicionalmente, la culminación de la primaria por parte del joven pobre le permitiría acceder a escuelas de oficios o institutos de formación donde la culminación de la primaria es un requisito indispensable, caso del INCE, por ejemplo.

4.2.5. Capacitación Juvenil

Uno de los problemas sociales que afronta la población de bajos recursos (aunque no es exclusiva de ellos) tiene que ver con las dificultades que tiene el joven para incorporarse productivamente a la sociedad. Ya hemos dicho, que en el contexto actual de empobrecimiento la escuela, más allá de la primaria, e incluso antes, no es un instrumento para la superación de la pobreza, ya que resulta insostenible para las familias pobres financiar los estudios de sus jóvenes. Más aún cuando el horizonte de rendimiento en el mercado de trabajo por un año de escolaridad añadido más allá del sexto grado, no retribuye razonablemente sino con ocho años de estudios adicionales[18].

Esto hace que los niveles de desempleo juvenil sea desde hace tiempo casi el doble del desempleo abierto nacional y que la población juvenil "sin hacer nada" alcance cifras alarmantes. Las estrategias utilizadas hasta el presente, y en especial, la orientada a través de organizaciones comunitarias (aún cuando no se han hecho evaluaciones nacionales) ha deliberadamente desaprovechado la capacidad instalada y la fuente de financiamiento (compartida con el sector privado) que tiene el INCE, además de sus instructores y la experiencia institucional de la organización, la cual la ha hecho acreedora de ser la institución del sector público con mayor valoración por parte del sector de la pequeña y mediana industria[19].

Situación de la Población Juvenil (15 a 25 años) en Venezuela



Fuente: OCEI, Encuesta de Hogares, I Semestre, 1998

El INCE debe crear un régimen de atención especial a la población joven en situación de pobreza extrema y diseñar cursos de capacitación para esta población que supera los 500.000 jóvenes. Para lograr esto es indispensable que el INCE flexibilice sus normas de ingreso, permitiendo que se cree un programa especial de capacitación, orientado ha esa población excluida y complemente su actual sesgo de atención a los requerimientos de la industria del país, al problema social que significa la falta de inserción del joven al trabajo.

En este campo las organizaciones no gubernamentales pueden cumplir un papel de reclutamiento y promoción que el INCE probablemente no tenga.

Este programa, al igual que el anterior requiere que la inercia institucional sea vencida, dado que sus programas actuales no admiten a jóvenes que no hayan terminado la educación básica, ni dispone de programas de ayuda socioeconómica para

[18] Para el cálculo de la tasa de retorno de la educación véase el trabajo de Juan Carlos Guevara, *Educación y Crecimiento Económico*, (Documentos del Proyecto pobreza, No. 8).

[19] *Encuesta Trimestral de Opinión a las Cámaras de Sector de la Pequeña y Mediana Industria*, Instituto de Investigaciones Sociales, Económicas y Tecnológicas de Venezuela (INSOTEV), Varios Años y Localidades.

que esta población pueda entrenarse o capacitarse para el trabajo. Evidentemente tendrán que canalizarse recursos que hoy no están previstos en el presupuesto nacional de 1999 para que el INCE pueda atender a esta población, amén de ciertos ajustes institucionales que llevarán su tiempo.

Centrar el problema de la capacitación juvenil en el INCE, supone eliminar la Fundación Juventud y Cambio, creada por el gobierno pasado.

4.2.6. Los sistemas de subsidio directo

El programa estrella de los programas sociales en Venezuela es la beca alimentaria o el hoy llamado subsidio familiar. Precisamente por su amplia cobertura y su poder transfiriendo recursos, es que este programa concebido de carácter coyuntural y temporal no ha sido posible de eliminar después de 10 años de inaugurado.

La justificación de este programa fue la compensación a los grupos sociales más pobres frente a las políticas de shock macroeconómicas. Superados los schoks, no había justificación para mantenerlos; sin embargo, la presión de las comunidades beneficiadas y el temor (justificado o no) del gobierno (tanto de Pérez en la fase expansiva de su gobierno –1991 y 1992–, como Caldera en 1996) ha impedido que el carácter transitorio de éste se cumpla.

La reestructuración o eliminación de éste subsidio directo es algo que sólo puede hacer la nueva administración y en los primeros días de iniciada su gestión. Lógicamente si el actual gobierno se ve obligado a aplicar un nuevo ajuste económico habría una nueva justificación para reestructurarlo, de lo contrario si el próximo año se espera sea de crecimiento (lo cual parece difícil de sostener), puede que lo más razonable sea su eliminación.

Para el actual gobierno, lo que haga con el subsidio familiar en los primeros días de gestión será determinante para lo que habrá de ser este en el futuro. Aunque desconocemos si existe una decisión en firme, se ha anunciado que el programa desaparece. En cualquier caso, lo que sí sería imperdonable es mantenerlo tal y como está, ya que con ello se perdería la oportunidad política de hacerlo más eficiente y focalizado en la población que en verdad más lo necesita.

Por fortuna el gobierno pasado ha allanado el camino para su reestructuración. Por las presiones presupuestarias del año 1998 el subsidio familiar fue reducido a más de la mitad[20], así pues, en vez de recibirlo bimensualmente los casi 3 millones de beneficiarios, puede que la asignación sea de una sola vez o en dos oportunidades este año.

Desde nuestra opinión y teniendo en consideración lo que pueda ocurrir en materia económica para este año 99, lo que debe hacerse es derogar el actual programa y convertirlo en un programa de asistencia a la población en pobreza extrema, con un nuevo mecanismo de selección de beneficiarios, con una vigencia de un año y susceptible de ser reactivado sólo si se prevé que se apliquen nuevos shocks económicos.

Por diversas razonas los programas de subsidios gozan de un gran desprestigio por parte de los centros de opinión. Propiamente nunca se han hecho evaluaciones de impacto de este programa (a pesar de que consume casi la mitad del presupuesto de estos programas!) y los ejecutores de política se manejan con respecto a este programa sobre la base de prejuicios y anécdotas dispersas. Comúnmente se dice que la "beca alimentaria" se la gastan los beneficiarios en alcohol, cosméticos o en pequeños lujos como zapatos, ropa, etc., otra fuente de crítica se relaciona con el desestímulo que esta "beca" supone para el trabajo y, los más benevolentes, opinan que esta beca es denigrante, que ni siquiera les gusta a los pobres recibirla o que los comerciantes cercanos a los bancos donde se paga la beca, son los grandes ganadores de la beca, ya que los pobres se la gastan en la primera cosa que les ofrecen. Detrás de todos estos juicios, como ya hemos señalado, lo que hay es un profundo desprecio hacia los pobres por parte de los que lo son.

---

[20] De 166.590 MM de Bs. en 1997 a 52.437 MM de Bs. en el año 1998.

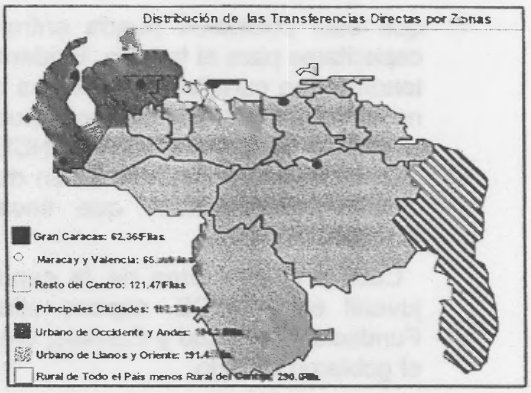
Independientemente de estos juicios una transferencia directa puede significar para muchos hogares pobres la diferencia entre comer o no, y sobre la base de eso no es desdeñable la idea de mantener algún tipo de subsidio directo, aunque más selectivo en cuanto a la identificación de los beneficiarios o, por medio de la forma de entrega del beneficio.

Sólo por poner un ejemplo el "*food stamps*" es un subsidio directo del gobierno federal estadounidense que abarca al 12% de la población del país. El "*food stamps*" puede llegar a suponer una transferencia mensual por hogar de hasta $ 295, y en ella se permanece como beneficiario del mismo en la medida en que la condición de elegibilidad se mantiene.

La forma como el "*food stamps*" trata de que el subsidio no se desvíe de sus fines es que opera como cupones canjeables en cualquier expendido de alimentos y excluye la adquisición de cigarrillos, alcohol y productos del hogar (p.e). En algunos estados incluso opera por medio de trajetas magnéticas de débito[21].

La clave de la reestructuración del programa consiste en la aplicación de un instrumento de selección de beneficiarios que ya fue diseñado por la Escuela de Estadística de la UCV a petición del Ministerio de la Familia; con el fin de concentrar el subsidio en las familias más pobres del país, es decir, hasta el tercer decil de la distribución de ingresos del país, aproximadamente.

Sin embargo si quisiéramos abarcar dentro de un subsidio directo a la totalidad de la población en pobreza extrema, estaríamos planteando una transferencia para 1.07 millones de hogares distribuidos espacialmente de la siguiente manera[22]:



Fuente: CISOR, Re-procesamiento de la Encuesta de Hogares, (Documento No. 11 de esta colección)

- Caracas: 62.365 hogares
- Maracay y Valencia: 65.899 hogares
- Resto Urbano y Rural del Centro[23] del País: 121.476 hogares.
- Maracaibo, Barcelona - Puerto La Cruz, Barquisimeto y Ciudad Guayana: 152.337 hogares.
- Resto Urbano de los Llanos y Oriente[24] del País: 191.489 hogares.
- Resto Urbano del Nor-Occidente y Andes[25] del País: 194.375 hogares.
- Rural de Todos los Estado menos del Centro: 290.049 hogares.

Lógicamente la reasignación de beneficiarios requerirá la categorización de los municipios donde se concentra la pobreza extrema según la distribución dada, por medio del instrumento de selección señalado y, operativamente, se debería apoyar el programa en las alcaldías. El monto de la transferencia debería ser como mínimo el costo de medio plato de comida al día por miembro familiar. Esto supondría una transferencia diaria de Bs. 2.600,oo por grupo familiar. Este monto como veremos oscilaría entre un máximo de 1 billón de

[21] Al respecto puede consultarse: Rebecca Blank, *It Takes a Nation. A new agenda for fighting poverty*, Princenton, 1997.

[22] Corresponde a la distribución espacial de la pobreza estimada para 1997 por CISOR para el Proyecto sobre la Pobreza en Venezuela de la UCAB, ya citado.

[23] Comprende las poblaciones de las Entidades: D.F., Miranda, Carabobo y Aragua.

[24] Comprende las poblaciones de las Entidades: Apure, Barinas, Cojedes, Guarico, Portuguesa, Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta, Sucre, Bolivar, Delta y Amazonas.

[25] Comprende las poblaciones de las Entidades: Zulia, Falcón, Lara, Yaracuy, Mérida, Táchira y Trujillo.

bolívares al año (si se atiende a toda la pobreza extrema del país), 737 miles de millones de bolívares (si se concentra en la zona urbana) o 264 mil millones si se concentra en la zona rural del país.

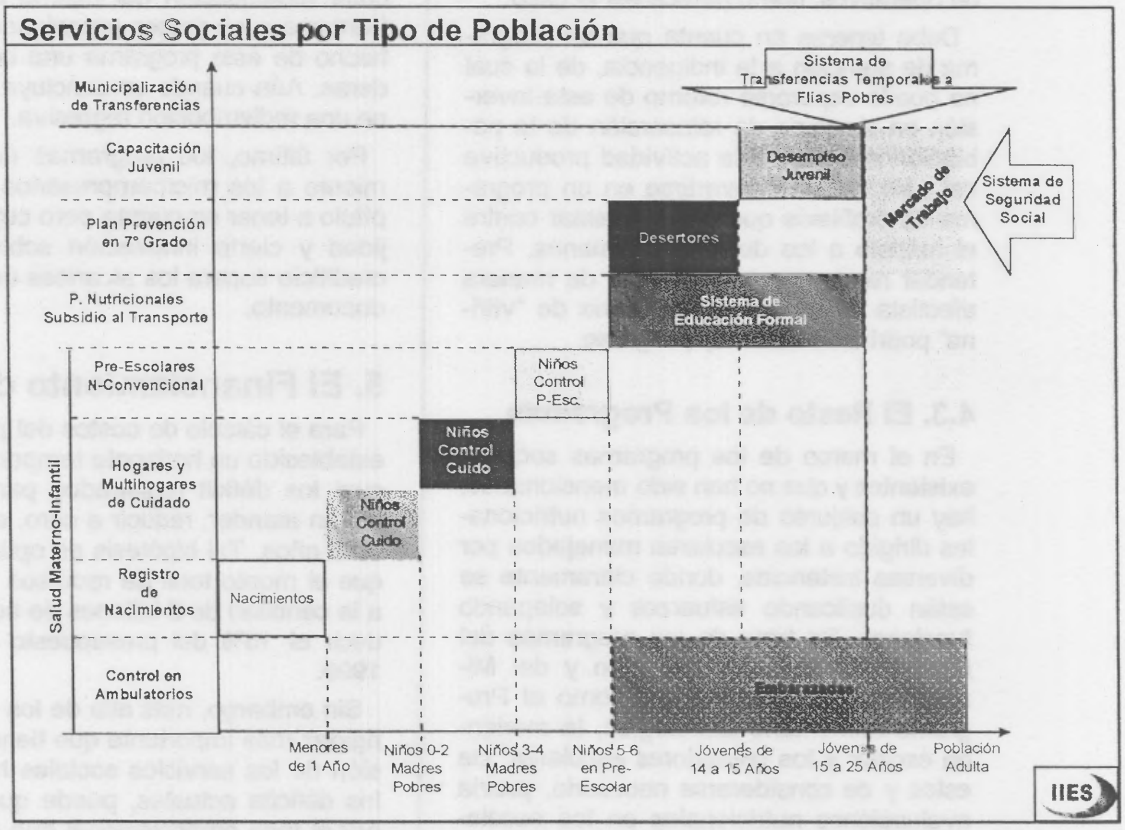
4.2.7. Programas a la Indigencia

El problema social de la indigencia y la mendicidad es poco conocido en Venezuela. Desde el sistema de estadísticas nacionales es poco o nada la información que se tiene. El país, desde el gobierno central no tiene una política de atención a la indigencia. A lo más es el INAM quien se ha encargado de una parte de este problema por medio de la atención al tema de los "niños de la calle".

La indigencia fundamentalmente es un fenómeno urbano que en ningún modo puede superar el 1% de la población, pero ciertamente es un drama humano, difícil de atender y con bajas probabilidades de reinserción social. Adicionalmente se mezcla con problemas de delincuencia y contraviene cualquier principio de derechos humanos.

En Venezuela son las gobernaciones y alcaldías las que se han ocupado de este asunto. En Caracas especialmente la gobernación posee al menos un centro de atención a la indigencia.

Sin embargo es una escena cada vez más común que estas poblaciones se observen deambulando y eventualmente instalando moradas improvisadas en áreas públicas de las principales ciudades.



Por tratarse de un problema focalizado en las grandes ciudades, en consecuencia muy visible para la opinión pública.

Dada la baja probabilidad de reinserción social, aún cuando la magnitud es manejable, consiste en sistemas de asistencia social permanente. La atención de estas poblaciones por medio de centros de pernoctas, luego de un proceso de evaluación para distribuir a otros centros los casos que trasciendan a la mendicidad, podría ser una acción de alto impacto en la opi-

nión pública, convirtiéndose así en un "programa fachada" para el gobierno.

Un censo de los distintos centros que existen en el país (tanto públicos como los pocos privados que existan) junto a la experiencia que tienen las gobernaciones y alcaldías en el manejo de este problema puede llevar a la conclusión de que ordenando la capacidad instalada y produciendo las estrategias de captación y selección adecuada de los indigentes, podría atenderse a esta población.

Evidentemente, este debería ser el paso hacia una política de atención a la indigencia que hoy no existe en el país, sino por medio de métodos policiales vejatorios y contrarios al mínimo respecto por los derechos humanos. Riesgo éste en el que se puede caer si se asume este tema al modo de operativos, como parece ser el caso.

Debe tenerse en cuenta que un programa de atención a la indigencia, de la cual no puede esperarse retorno de esta inversión en términos de reinserción de la población indigente a la actividad productiva del país, puede convertirse en un programa de profilaxis que puede atentar contra el respeto a los derechos humanos. Pretender resolver este problema de manera efectista y con óptica autoritaria de "vitrina" podría resultar muy peligroso.

4.3. El Resto de los Programas

En el marco de los programas sociales existentes y que no han sido mencionados, hay un conjunto de programas nutricionales dirigido a los escolares manejados por diversas instancias, donde claramente se están duplicando esfuerzos y solapando funciones. Se trata de los programas del Instituto Nacional de Nutrición y del Ministerio de Educación tales como el Programa Alimentario Estratégico, la merienda escolar y los comedores escolares. De estos y de considerarse necesario, previa evaluaciones nutricionales en los escolares y luego de disponer de un sistema de selección de planteles, habría que diseñar sólo un programa nutricional para las escuelas, tratando de focalizar lo más posible en la población escolarizada con riesgo nutricional.

A su vez habría que ordenar la multiplicidad de programas nutricionales que existen en las gobernaciones, tales como bolsas de comida, comedores populares, vaso de leche, etc., tratando de persuadir a los gobiernos locales sobre lo costoso de estos programas con relación a sus logros y la importancia de mantenerlos en la medida en que demuestren impacto.

Evidentemente habría otros campos de atención social tales como Programa de Abastecimiento a Bodegas, los Mercados Solidarios de la Corporación CASA. Todos ellos bajo una aparente absoluta descoordinación que además pretende sustituir por o ser más eficiente que las grandes cadenas de comercialización exixtentes.

Por otra parte el tema del subsidio al pasaje estudiantil es muy conflictivo y cualquier modificación del mismo deberá enfrentarse a los grupos organizados que han hecho de este programa una de sus banderas. Aún cuando se concluya que supone una redistribución regresiva.

Por último, los programas de financiamiento a los microempresarios es un capítulo a tener en cuenta pero cuya complejidad y cierta innovación sobre el tema crediticio supera los alcances del presente documento.

5. El Financiamiento del Plan

Para el cálculo de costos del plan hemos establecido un horizonte temporal según el cual los déficit registrados para 1999 se logran atender, reducir a cero, en un lapso de 5 años. Tal hipótesis es optimista dado que el monto total de recursos ascendería a la cantidad de 2 billones de bolívares, es decir el 15% del presupuesto original de 1999.

Sin embargo, más allá de los recursos la rigidez más importante que tiene la expansión de los servicios sociales hasta cubrir los déficits actuales, puede que sea más por el lado organizacional que el derivado de los recursos.

Solo con el fin de ejemplificar cuando en el gobierno de Carlos A. Pérez se diseño el PAE, no fue sino hasta noviembre de 1989, cuando pudo implementarse el pri-

mer programa social, a saber, la beca alimentaria. No hay ninguna razón para pensar que el actual gobierno será más rápido de lo que fue aquel.

Evidentemente diez años de manejo de los programas sociales, y el conocimiento que ya tenemos sobre la eficiencia de cada uno de ellos, nos lleva a plantear que debemos partir aprovechar el haber transitado ya la llamada "curva de aprendizaje organizacional", la cual en Venezuela tiende a ser bastante grande. De allí que debe partirse desde los programas e instituciones que mejor funcionan en el país (tal y como es el caso del programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario), cualquier otra estrategia innovadora sería retrasar dos o tres años los impactos posibles.

En el cuadro anexo se presenta una programación de los gastos que debería hacer el gobierno nacional para cubrir los déficits de atención, incorporando una población a atender uniformemente distribuida en un plazo de cuatro años, a partir del 2.000 y tomando el año 1999 como de preparación.

Por falta de información no se incluye los costos de un programa permanente de atención a la indigencia y, probablemente se subestiman los gastos necesarios para apoyar los sistemas sociales que forman parte del presupuesto ordinario, tales como el funcionamiento de la red ambulatoria del país, los sistemas de registro, la planta de funcionamiento del INCE, las escuelas básicas, etc.

Requerimientos Presupuestarios del Plan

Estimaciones de Costo del Plan de Subsidios Sociales
en Millones de Bolívares Corrientes

Déficit de 1999

Programas		1999	2000	2001	2002	2003
Resgistros en Centros de Atención Médica	Gastos Ordinarios					
Hogares y Multihogares de Cuidado Diario	Niños 2-4	266,160	400,320	534,480	668,640	802,800
	Costo (MMBs.)	96,288	131,557	173,397	215,238	257,079
Pre-escolares No Convencionales	Niños 5-6	214,520	379,720	544,920	710,120	875,320
	Costo (MMBs.)	86,626	142,683	201,165	259,646	318,128
Red Ambulatoria del País	Gastos Ordinarios					
Sistema de Estimulos a la Asistencia Médica	Consultas	360,000	2,458,200	4,200,000	5,100,000	6,000,000
	Costo (MMBs.)	720	4,916	8,400	10,200	12,000
Plan de Prevención a la Deserción	Jovenes 12-14	154,801	309,602	464,402	619,203	774,004
	Costo (MMBs.)	84,583	169,166	253,749	338,333	422,916
Escolarización y Capacitación	Jóvenes 15-25	100,000	200,000	300,000	400,000	500,000
	Costo (MMBs.)	82,640	165,280	247,920	330,560	413,200
Plan Anual de Transf.	Hogares Pobres		267,500	535,000	802,500	1,070,000
	Costo (MMBs.)		250,380	500,760	751,140	1,001,520
Control Monitoreo del Plan	1% del Total	351	864	1,385	1,905	2,425
Totales		**351,208**	**864,846**	**1,386,777**	**1,907,022**	**2,427,267**

IIES

6. Conclusiones

Fieles al principio teórico que cobija a esta investigación según la cual la pobreza es un fenómeno multicausado, en modo alguno puede pensarse que aún logrando cubrir los déficits del sector social se logra superar la pobreza. Muy por el contrario esto sólo sería una de las condiciones, la cual, por si misma, en nada garantiza que

la población objetivo pueda dejar de ser pobre con la aplicación del plan.

Sin embargo, y como hemos dicho, parece evidente que la atención de estos déficits es uno de los requisitos para superarla.

Evidentemente, la calidad de los servicios prestados también forma parte de los requerimientos del plan; no obstante ello debe ser el resultado de las estrategias concretas de los ejecutores y, por supuesto, de los resultados que vaya arrojando el sistema de monitoreo y de evaluación de impacto de este plan.

Otro aspecto a tener en cuenta es la necesidad de mantener una contabilidad social efectiva en cuanto a los déficits de atención, de forma tal que la población (los contribuyentes) pueda tener criterios para evaluar la eficacia del plan y la de sus ejecutores conforme se verifiquen la evolución de los déficits.

Por último, debe tenerse en cuenta que la ejecución de este plan, o cualquier otro que pretenda cerrar las brechas de atención social que tiene el país, necesita que la infraestructura sobre la cual se monto la política social tradicional del estado funcione adecuadamente.

Carece de sentido el montaje de estructuras paralelas o pretender que sea el voluntariado y las ONGs las encargadas de atender los inmensos déficits que tiene el país. La ejecución de los privados es necesaria pero su evolución necesariamente será lenta.