Luis Pedro España N.

Estado y Exclusión Social

Déficit

Superar la pobreza sólo se logra cuando todas las variables intervinientes convergen en esa dirección. La economía generando empleos estables y bien remunerados, la política administrando la violencia bajo el principio del imperio de las leyes, las instituciones produciendo los servicios que requiere el mercado y el Estado social redistribuyendo el ingreso progresivamente y garantizando los servicios sociales a todos los miembros de la comunidad. En Venezuela el Estado Social no ha logrado garantizar educación y salud a poco más de un millón de hogares que representan las familias más pobres. Un Estado con criterio e instituciones eficaces podría cumplir ese compromiso con 15% del presupuesto nacional del presente año. Ello por si sólo no garantizará sacar a los venezolanos de la pobreza, pero es un mínimo a cumplir con el fin de romper el círculo de la pobreza.

Luis Pedro España N.

Sociólogo y Ms. En Ciencias Políticas. Jefe del Departamento de Investigaciones Sociopolíticas de la UCAB y Coordinador Académico del Proyecto de Investigación sobre la Pobreza en Venezuela. Causas y Posibles Soluciones.

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.

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 cuál 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 populísticamente 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, 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.

Principios Organizativos de la Política Social y sus Problemas

La política social en Venezuela fue pensada para transitar de un país rural y homogeneo en las necesidades de la población, a uno moderno y heterogéneo, sin que mediaran transformaciones de diseño y formas de implementación significativas. El cambio del contexto sin el cambio en la política, 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 bienes 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 a atender; el monopolio del Estado como ejecutor de las políticas, dada la baja o nula participación del sector privado[2]; 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 deterioro del sector coincidió con el agravamiento de las condiciones económicas de la población, lo cual hizo que gruesos sectores de la población, no compensados desde las anteriores intervenciones del Estado (controles de precios y salarios), fueran también excluidos de los servicios sociales básicos de educación y salud.

Esos déficit 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 déficit la política social debe consistir, entonces, en la prestación de un conjunto de servicios sociales que se consideran indispen-

sables, 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.

Los Programas Sociales Compensatorios

En 1989, con motivo del primer programa de ajustes macroeconómicos y en un contexto de "pánico social"[3], 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:

- *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.
- *Ejecutores Privados*: Tratando de incorporar a la "sociedad civil" en los procesos de ejecución de los programas, es decir, la prestación directa de los servicios.
- *Descentralización Programática*: Incorporando también a los, para entonces nuevos, gobiernos locales y regionales.
- *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.

Programas Sociales más allá de la Compensación

En el gobierno siguiente de Rafael Caldera (1994-1999), 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, muchos de ellos heredados de los iniciados en 1989. 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[4].

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 conflictos 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.

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.

2
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 mas de su concepción, directrices, etc.

3
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 antidotos a manifestaciones y protestas violentas.

4
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.

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

Lógicamente 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.

Lecciones del Pasado: Superar los déficit de atención

Seleccionar cuáles 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 de 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.

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

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 cuántos 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.

La magnitud de la población a ser atendida por el Plan, de manera agregada, se concentra en la población en condición de pobreza extrema.

Descripción de los Programas

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%[5] 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. 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.

Adicionalmente habría que derogar la disposición o práctica 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; sin embargo, 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.

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 déficit de atención social en los estratos de menores recursos, lo constituye el programa Hogares y Multihogares de Cuidado Diario. En la actualidad brinda 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[6]) 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.

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.

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 pobla-

5
IIES-UCAB, *Encuesta de Opinión sobre los Programas Sociales de la Agenda Venezuela*, Ob.cit. Varios Años y Localidades.

6
Servicio Nacional Autónomo de Atención Integral al Niño y a la Familia

ción 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: está 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.

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[7].

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.

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[8], 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 en un grupo particular de planteles, los cuales 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.

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 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.

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[9].

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[10].

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 a 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.

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 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.

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.

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 diversas razones 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. 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.

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.

---

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

8 No hay forma de estimarlo desde las estadísticas que aporta el Ministerio de Educación.

9 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).

10 *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.

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 expendio de alimentos y excluye la adquisición de cigarrillos, alcohol y productos del hogar (p.e)[11].

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[12]:

	Número de hogares
• Caracas:	62.365
• Maracay y Valencia:	65.899
• Resto Urbano y Rural del Centro del País:	121.476
• Maracaibo, Barcelona - Puerto La Cruz, Barquisimeto y Ciudad Guayana:	152.337
• Resto Urbano de los Llanos y Oriente del País:	191.489
• Resto Urbano del Nor-Occidente y Andes del País:	194.375
• Rural de Todos los Estados menos del Centro:	290.049

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 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.

Programas a la Indigencia

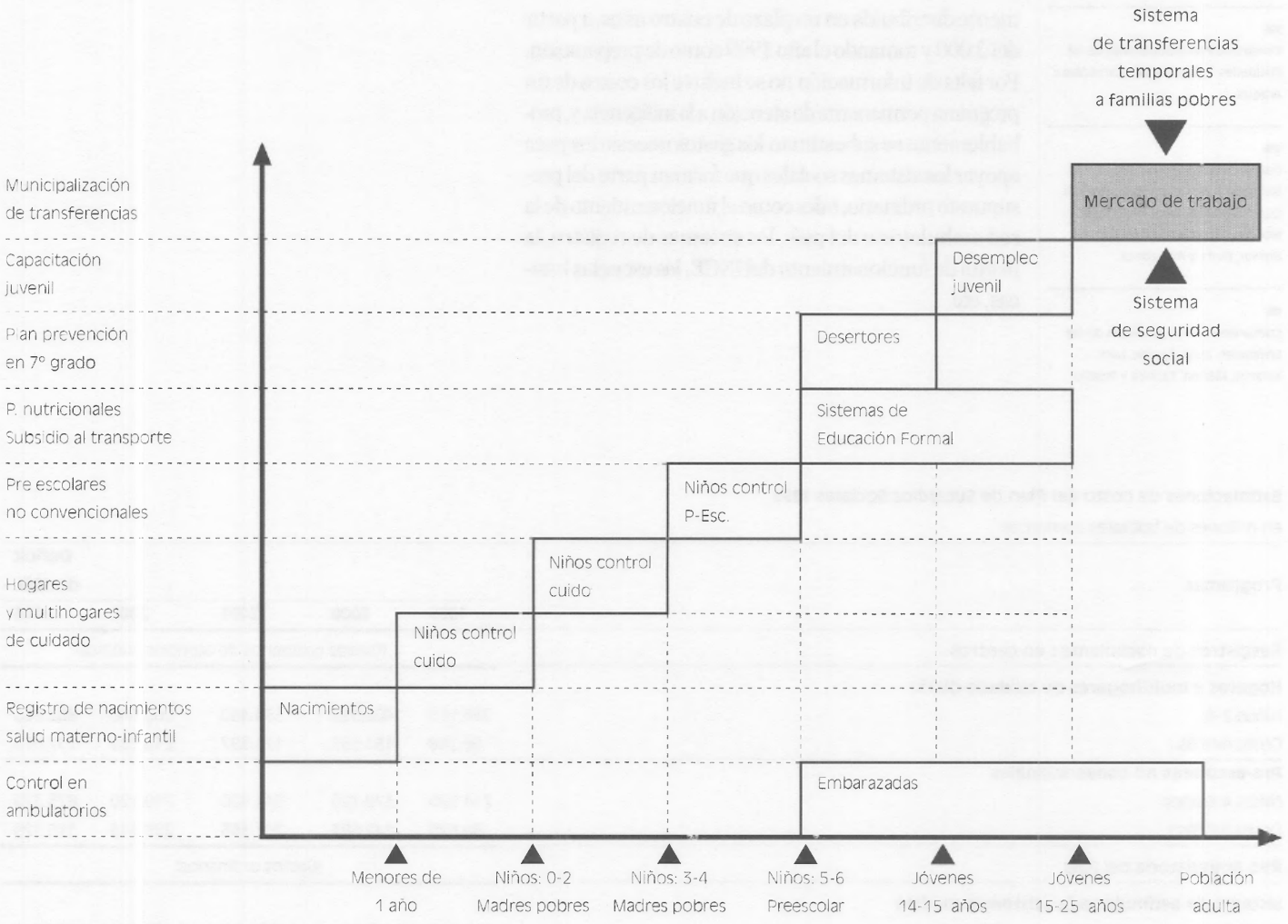
El problema social de la indigencia y la mendicidad es poco conocido en Venezuela. Desde el sistema de estadísticas nacionales es poco o nada la información que se tiene. El país, desde el gobierno central, no tiene una política de atención a la indigencia. La indigencia fundamentalmente es un fenómeno 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. Sin embargo es una escena cada vez más común que en las ciudades se observen deambulando y eventualmente instalando moradas improvisadas en áreas públicas de las principales ciudades.

Dada la baja probabilidad de reinserción social, este tipo de programas consisten 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 opinión 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.

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.



11
Al respecto puede consultarse: Rebecca Blank, *It Takes a Nation. A new agenda for fighting poverty*, Princenton, 1997.

12
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.

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 déficit actuales, puede que sea más por el lado organizacional que el derivado de los recursos.

Sólo 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 primer 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 de aprovechar lo que llaman la "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, 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 déficit de atención, incorporando una población a atender uniforme-

mente 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.

13
Comprende las poblaciones de las Entidades: D.F., Miranda, Carabobo y Aragua.

14
Comprende las poblaciones de las Entidades: Apure, Barinas, Cojedes, Guarico, Portuguesa, Anzoátegui, Monagas, Nueva Esparta, Sucre, Bolivar, Delta y Amazonas.

15
Comprende las poblaciones de las Entidades: Zulia, Falcón, Lara, Yaracuy, Mérida, Táchira y Trujillo.

Estimaciones de costo del Plan de Subsidios Sociales 1999
en millones de bolívares corrientes

Programas	1999	2000	2001	2002	Déficit de 1999 2003
Resgistros de nacimientos en centros	(Gastos ordinarios de atención médica)				
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 4-6 años	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 estímulos 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					
Jóvenes 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 Transferencias					
Hogares Pobres		267.500	535.000	802.500	1.070.000
Costo (MMBs.)		250.380	500.760	751.140	1.001.520
Control y Monitoreo del Plan					
1% del Total	351	864	1.385	1.905	2.425
Totales (MMBs.)	**351.208**	**864.846**	**1.386.777**	**1.907.022**	**2.427.267**

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 déficit del sector social se logra superar la pobreza. Muy por el contrario esto sólo sería una de las condiciones que por si misma en nada garantiza que la población objetivo pueda dejar de ser pobre con la aplicación del plan o en el futuro.

Sin embargo, parece evidente que la atención de estos déficit es uno de los requisitos para superarla.

Evidentemente, la calidad de los servicios prestados también forma parte de los requerimientos del plan; sin embargo 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 déficit 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 déficit.

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 montó la política social tradicional del Estado, funcione adecuadamente. Carece de sentido el montaje de estructuras paralelas o pretender que sea el voluntariado, las FF.AA o las ONGs las encargadas de atender los inmensos déficit que tiene el país. La ejecución de los privados es importante, pero su evolución necesariamente será lenta.