

## Estado y Exclusión Social

El  
Estado

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.

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 cuáles, 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 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 homogéneo 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<sup>2</sup>; 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-

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 más 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 shocks 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.

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 sí 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"<sup>3</sup>, 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<sup>4</sup>.

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, atenuen 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.

Más 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.

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

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

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%<sup>5</sup> 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 es 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 ocurrieran mayoritariamente en las casas de las madres tenía sentido que el registro de nacimiento se hiciera 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<sup>6</sup>) 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-