

HC239.5
P6E9
22

Programas Sociales y Déficit 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 reunió en Caracas para discutir un proyecto embrionario de investigación sobre la pobreza en el subdesarrollo con una perspectiva Latinoamericana. 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-culturales
- 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 Post-grado 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 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, 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 presentados en las tesis programáticas de partidos como Acción Democrática¹ 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

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

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 socio-económicas 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 medidas 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

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 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 ha atender; el monopolio del Estado como ejecutor de las políticas, dada la baja o nula participación del sector privado³; 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

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.

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 Civil⁴.

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 "*suje-tos 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

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 "*Ética e Institucionalidad en Venezuela: una reflexión previa al año 2000*", Celarg-Fundación Herrera Luque, Caracas, 1997.