

Enmascaramiento del Incumplimiento de los Derechos Humanos: Los Programas contra la Pobreza en Venezuela*

Jorge Dávila**

Bajo la premisa de que la permanencia de algún sector de la población en situación de pobreza constituye un incumplimiento de los derechos humanos referidos a la calidad de vida, hacemos una interpretación de los programas de enfrentamiento a la pobreza puestos en marcha por el Estado venezolano en combinación con la política económica neo-liberal en los últimos cuatro años. La interpretación que postulamos señala a esos programas como mecanismos que ayudan a sostener un orden político-económico de desigual distribución de riqueza y frágil legitimidad política. En este sentido, los programas, lejos de representar el cumplimiento del Estado en relación con los derechos humanos referidos a calidad de vida, son usados, discursivamente, como justificación y defensa del orden político-económico, enmascarando así el sostenimiento del fenómeno de la pobreza. Esta interpretación se apoya, conceptualmente, en un contexto en que relacionamos las nociones de pobreza y derechos humanos. La interpretación se apoya, empíricamente, en el análisis del comportamiento del gasto del Estado dedicado a los programas a nivel nacional, en investigaciones empíricas sobre los programas destinados a la población infantil en la ciudad de Mérida y en el análisis discursivo de la publicidad e información del gobierno en relación con los programas.

Palabras Claves: Pobreza, Derechos Humanos, Políticas Sociales, Neo-Liberalismo

INTRODUCCION

Este escrito está dividido en tres secciones. En la primera se presenta la elaboración de un contexto interpretativo en el que, básicamente, se relacionan las nociones de derechos humanos y de pobreza. Para ello, partimos de las consideraciones doctrinarias que, en torno a los derechos económicos y sociales, se hacen en la Constitución de la República de Venezuela. Esto lleva a una breve discusión sobre las maneras de concebir la noción de pobreza y la adecuación de dicha noción a la idea de derechos sociales y económicos entendidos como derechos humanos. El

* Ponencia presentada en el Congreso "Derechos Humanos para el Siglo XXI" organizado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati. Oñati (Gipuzkoa), Euskadi, España. Julio de 1993.

** Departamento de Sistemología Interpretativa, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.

contexto interpretativo aporta, finalmente, indicaciones sobre la evaluación del significado del papel del Estado en la relación derechos humanos-pobreza.

En la segunda sección resumimos los aportes de diversos trabajos empíricos que hemos realizado como seguimiento de los alcances y significado del plan para enfrentar el problema de la pobreza en Venezuela. La presentación de la información empírica se hace al tiempo que se discute esta información en función del contexto interpretativo presentado en la primera sección.

La última sección está destinada, a modo de conclusión, a sugerir el papel político que desempeña la defensa de los derechos humanos referidos a la calidad de vida de la población, en los países pobres y en estas postrimerías del siglo XX.

I. LOS DERECHOS HUMANOS, LA POBREZA Y EL ESTADO

En el año 1977, Venezuela se hizo signataria de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. En el preámbulo de dicha Convención, establecida como ley de la República venezolana, se estipula que “con arreglo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, **exento del temor y de la miseria**, si se crean **condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales**, tanto como de sus derechos civiles y políticos.” (Venezuela, 1977; subrayado nuestro).

Desde el año 1961, fecha de promulgación de la Constitución Nacional vigente, el conjunto de derechos de los ciudadanos venezolanos, a los que se refiere la Convención Americana sobre los Derechos Humanos, está claramente delimitado en la misma Constitución. En efecto, la Constitución distingue entre derechos individuales (civiles), sociales (incluye los culturales), económicos y políticos. Para los efectos de este trabajo nos referiremos, enseguida y exclusivamente, a los derechos económicos y sociales, por cuanto que a ellos se refiere la interpretación que haremos de la política social que en los últimos cuatro años ha desarrollado el Estado venezolano; política social que se ha ejecutado en combinación con un programa de reestructuración económica acorde con lineamientos de organismos financieros internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial). Nos referimos en primer lugar a los derechos económicos.

Los derechos económicos son establecidos en acuerdo con los propósitos que inspiran el decreto con el que se promulgó la misma Constitución. En particular, con el propósito de “lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre” (Venezuela, 1983)¹. De ese modo, los derechos económicos referidos a la libertad de dedicación a actividades lucrativas, a la protección de la iniciativa privada por parte del Estado y a la propiedad quedan enmarcados en la orientación que, basada en principios, pauta la Constitución para el régimen económico. Esta orientación aparece de modo explícito en el primer artículo referido a los derechos económicos, al señalarse que “el régimen económico

¹ En adelante todas las citas se refieren a la Constitución Nacional, salvo indicación contraria.

de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.” (artº 95). En consecuencia, por ningún motivo “se permitirán monopolios” (artº 97), la tenencia de la tierra al modo “latifundista es contrario al interés social” (artº 105) y el Estado tendrá la facultad de “regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.” (artº 98).

En este contexto, estrictamente formal, ha de notarse que aparece una trilogía conformada por los ciudadanos, el Estado y el principio inspirador de la orientación económica. Esta trilogía se ordena según el siguiente esquema: El principio de la justicia social es el elemento definidor tanto del sentido de los derechos económicos como de sus contenidos, los cuales se hacen explícitos en la relación de los llamados al ejercicio de esos derechos. Así, la “existencia digna de todos” para provecho de “la colectividad”, es el fin y el límite que el principio define para el ejercicio de los derechos económicos. Para este ejercicio, entonces, los ciudadanos disfrutan de la libertad de la acción económica (la propiedad, la iniciativa privada) como contribución a la finalidad de la existencia digna de todos; es decir una libertad “individual” (búsqueda de la existencia digna de cada quien) limitada por el logro del provecho último de su ejercicio, a saber, el provecho de la colectividad. Para el mismo ejercicio de esos derechos, el Estado se convierte en el responsable de asegurar tanto la prosecución del fin (colectivo) como la limitación del ejercicio de los derechos económicos, regulando “la circulación, distribución y consumo de la riqueza”.

En resumen, el ejercicio de los derechos económicos obliga al ciudadano a contribuir a la generación de la riqueza para el colectivo, y obliga al Estado a asegurar la equitativa distribución de la riqueza generada. Esta obligación del Estado se convierte en la indicación más certera del cumplimiento de los derechos económicos. Y ello es así porque la equitativa distribución de la riqueza está más cerca del sentido indicado por el principio orientador de los derechos económicos que la indicación que comúnmente se acepta del cumplimiento de los derechos, a saber, el libre ejercicio de la iniciativa privada.

En el caso de los derechos sociales, es también en los mismos propósitos expuestos en la promulgación de la Constitución donde se consigue el principio inspirador de la orientación para el campo social de la vida republicana. En efecto, el propósito de “amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social” define la orientación de los derechos sociales de los ciudadanos y el comportamiento del Estado en relación con esos derechos. Al postularse como fin el “mantenimiento de la igualdad social”, el conjunto de derechos sociales del que disfrutaban los ciudadanos define los aspectos característicos de la calidad de vida de todo ciudadano. Estos aspectos característicos, que aparecen de modo explícito en el capítulo de la Constitución titulado “Derechos Sociales”, son: la vivienda, la salud, la educación, la cultura, el trabajo y la seguridad social.

El ejercicio de estos derechos en el nivel individual no asegura el logro propuesto de mantener la igualdad social, puesto que las fuentes posibles de desigualdades se extienden al ámbito de las relaciones interindividuales; es decir, se encuentran, además, más allá del dominio de la existencia meramente individual. Por esta razón, el ámbito de los derechos sociales se extiende, también, para cubrir un dominio más amplio que el determinado por los aspectos característicos de la calidad de vida. Esta extensión se expresa en la definición de grupos de ciudadanos de acuerdo con un rol social específico que los hace sujetos posibles de la desigualdad social. Estos grupos de ciudadanos son: la familia, la infancia, los trabajadores, las mujeres, los campesinos, los indígenas. Para cada uno de estos grupos se estipulan las condiciones de relaciones igualitarias a las que debiera estar sujeto, no solamente en sus relaciones intergrupales, sino también con ciudadanos o instituciones relacionadas estrechamente con la existencia del grupo. Así, por ejemplo, para los trabajadores se establece tanto la existencia de los sindicatos como el derecho de huelga.

A diferencia de lo señalado para los derechos económicos, en cuanto a la limitación de su ejercicio por parte de los ciudadanos, en el caso de los derechos sociales no se concibe ninguna limitación. En este sentido, los derechos sociales pueden considerarse como los derechos más estrictamente positivos. Es a esta positividad a la que está referido el papel del Estado en cuanto al cumplimiento de los derechos sociales. Si de nuevo comparamos los derechos sociales con el caso de los derechos económicos, en cuyo ejercicio el Estado asume el papel de regulador de la distribución de la riqueza, ha de notarse que la función del Estado en materia de derechos sociales es aún más activa. En efecto, las funciones del Estado en su responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales para los ciudadanos y grupos a que hemos hecho referencia se pueden resumir del siguiente modo: Corresponde al Estado la protección de los grupos de la población que explícitamente se definen en la Constitución (trabajadores, niños, etc.), la vigilancia del ejercicio cabal por cada ciudadano de los derechos que caracterizan la calidad de vida (educación, salud, trabajo, etc.) y la asistencia directa a “quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos” en relación con todos y cada uno de los derechos sociales.

De este modo podemos concluir que, en el marco de la formalidad constitucional de Venezuela, se espera que el Estado, como garante del cumplimiento de los derechos humanos --en particular de los derechos sociales y económicos--, actúe guiado por estos dos objetivos: a) consolidar una igual distribución de la riqueza y b) incidir de modo directo en la igualdad social de las condiciones individuales y colectivas que definen la calidad de vida.

Veamos ahora cómo este marco constitucional referido a los derechos sociales y económicos, en tanto que derechos humanos, se relaciona con la situación de pobreza de una porción de la población.

Los modos usuales en que se ha conceptualizado la pobreza son fundamentalmente dos. Para uno de ellos, la noción de pobreza se refiere directamente a la desigualdad social. Así, un individuo o un grupo se considera que vive en situación de pobreza si **la diferencia con otros individuos o grupos en sus condiciones de vida** es de una cierta magnitud. Según esta concepción, la pobreza es una situación de una parte de la población que se define de modo relativo; esto es, por comparación, o mejor, **por contraste con la situación de otro grupo de la población**. Para el otro modo de conceptualizar la pobreza, el dictamen lo determina un patrón absoluto de comparación. Este patrón es, esencialmente, una **caracterización de la calidad de vida mínima aceptable para todo individuo**, sin necesidad de hacer referencia a las desigualdades entre grupos de la población.

En el marco de este trabajo no podemos referirnos al origen de estos dos modos de conceptualizar la pobreza, pues ello requeriría revisar la discusión intelectual y política que desde el nacimiento de la economía política² ha habido sobre este fenómeno social. Sin embargo, nos interesa destacar que la segunda concepción de la pobreza ha venido adquiriendo una enorme aceptación en el plano político e intelectual en desmedro de la primera.

En la bibliografía sobre el tema, correspondiente a los años de la década de los sesenta, se inicia esta polémica teniendo como centro de atención la noción de cultura de la pobreza. La visión que dominó sobre esta noción fue de corte psico-antropológico. Según ella, el fenómeno de la pobreza está enraizado en el propio “modo de ser” de los pobres. De allí que la causalidad del fenómeno, y en consecuencia los modos de acción frente a la pobreza, se explica en el estricto dominio de los mismos pobres. Frente a esta visión de la cultura de la pobreza, no tardaron las reacciones. Algunos autores elaboraron consideraciones críticas en torno a esa visión dominante de la referida noción de cultura de la pobreza, caracterizándola como una visión deformada de la vivencia de los pobres, de tal modo que permitía justificar la instrumentación de políticas del Estado que sostenían la desigualdad social. En esta postura crítica de la visión dominante usualmente se considera que “la noción de pobreza es, por encima de todo lo demás, un concepto comparativo que se refiere a una cualidad relativa.. como cualidad, empero, la condición de ser pobre posee una significación central: la esencia de la pobreza es la desigualdad. Dicho en términos algo diferentes, el significado básico de la pobreza es la privación relativa. Los pobres están privados en comparación con los que gozan de una posición desahogada, los ricos y los opulentos. Cuando se habla de pobreza, el tipo de privación que primero viene a la mente es la desigualdad de la riqueza material. Sin duda, junto con las necesidades materiales están asociadas otras insuficiencias, aunque en combinaciones variables de una a otra sociedad.” (Valentine, 1968; p.24).

² En este origen consideramos de sustancial importancia la discusión planteada por Malthus en el libro cuarto de la segunda edición de su Ensayo sobre el principio de la población de 1798. (Malthus, 1977).

En las dos últimas décadas la polémica se va desvaneciendo por la presión ejercida, tanto en el campo político como en el académico, por el deseo de tener indicadores cuantitativos del fenómeno de la pobreza. En ello parece que la influencia política y académica de los grandes organismos internacionales (financieros o no) ha sido determinante. Así, por ejemplo, el Banco Mundial ha insistido en la medición de la pobreza en términos del número de individuos que viven “con menos del equivalente a un dólar diario de 1985” (Gagg, 1991; p.343). Ya en 1990 la misma Institución, después de insistir en que “pobreza no es lo mismo que desigualdad”, en su Informe sobre el Desarrollo Mundial “define la pobreza como la imposibilidad de alcanzar un nivel de vida mínimo. Para que esta definición resulte útil es preciso contestar a estas tres preguntas: ¿cómo medimos el nivel de vida?, ¿qué queremos decir con nivel de vida mínimo? Y, una vez que se ha identificado así a los pobres, ¿cómo expresamos la gravedad general de la pobreza con un solo índice de medición?”. (Banco Mundial, 1992). Por su parte el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se refiere a un índice de desarrollo humano que se considera como “un poderoso instrumento para el desarrollo social del mundo” (Lind, 1992; p100). Este índice, que combina un cálculo de los niveles de ingreso per cápita, alfabetismo y esperanza de vida (Desai, 1991), permite distinguir comparativamente entre países. En el caso específico de medición de la pobreza en América Latina, esta última Institución se ha inclinado por un uso combinado de los indicadores de pobreza “línea de pobreza” (comparación del ingreso con el costo de un grupo de bienes básicos) y “necesidades básicas insatisfechas” (usualmente, calidad de la vivienda, hacinamiento, asistencia escolar, acceso a servicios públicos). A esta combinación se le llama “Medición integrada de la pobreza”. (PNUD, 1992a; 1992b). La avalancha cuantificadora ha arrastrado consigo, casi hasta desvanecerla, la noción de “privación relativa” --propia de la concepción que asocia pobreza y desigualdad-- reduciéndola a la discusión de “sentimientos y condiciones de la privación” y al carácter relativo de los “grupos de referencia” con respecto a los cuales se hacen comparaciones. (Sen, 1992). De esta manera, la noción de privación tiende a perder su connotación comparativa para asociarla sólo a la connotación de carencia.

La asociación directa del fenómeno de la pobreza a indicadores sociales ha desplazado sutilmente **la discusión del fenómeno en términos de principios o ideales que regirían un ordenamiento económico y político como matriz de las relaciones sociales**. No es extraño, entonces, que en los inicios de esta década se hable de un “cambio de énfasis desde las concepciones que se centran en la distribución del ingreso, viendo en consecuencia la pobreza como un fenómeno relativo, cuyas raíces se encuentran en la estructura productiva que induce a una determinada distribución de 'activos' en la sociedad, hacia las definiciones de la pobreza en términos absolutos, en las cuales se compara la situación de las familias con una norma que define el nivel de vida considerado como el mínimo aceptable y

que enfatiza las necesidades básicas materiales más vinculadas a la sobrevivencia.” (Cartaya y D'Elía, 1991; p.21).

¿Qué podemos decir de la pobreza en términos de los derechos humanos de carácter social y económico de acuerdo con el contexto jurídico expresado más arriba?

La armoniosa conjunción de derechos sociales y económicos que se hace posible gracias al hecho de que tienen la misma fuente de principios que los orientan, a saber, la justicia social y el mantenimiento de la igualdad social, es susceptible de vulneraciones. El carácter vulnerable de esa conjunción armoniosa se expresa a través de los modos concretos en que se manifiesta, por una parte, el ejercicio de los derechos por parte de los ciudadanos y, por otra parte, el papel del Estado en cuanto concierne al sostenimiento de la referida conjunción de derechos. De este modo, las vulneraciones no son otra cosa que el desigual ejercicio de los derechos económicos o sociales y el incumplimiento del Estado de su papel en torno a esos mismos derechos.

Ahora bien, esas vulneraciones a la conjunción de los derechos económicos y sociales se constituyen, de hecho, en un mecanismo del sostenimiento de la pobreza. Ello ocurre en las dos acepciones (relativa y absoluta) de la noción de pobreza de modo simultáneo. Veamos por qué. Nos referimos en primer lugar al ejercicio desigual de los derechos y, luego, al incumplimiento del papel del Estado.

El ejercicio desigual de los derechos económicos y sociales representa a los dos modos de la privación que definen sustancialmente a la pobreza. En efecto, la privación de los derechos económicos --representado por su ejercicio desigual-- no es otra cosa que **la privación entendida como impedimento** de alcanzar lo que, comparativamente, para otros es posible. Por su parte, la privación de los derechos sociales --representado en el acceso desigual de los ciudadanos a los aspectos que caracterizan la calidad de vida-- no es otra cosa que **la privación entendida como carencia**. De esta manera, si a la pobreza se la asocia con privación, en cualquiera de las dos acepciones --impedimento y carencia--, se perdería todo el significado de esa asociación si se olvida que a la privación está indisolublemente ligada la desigualdad, puesto que la privación de los derechos económicos y sociales es su ejercicio desigual. Notemos además que, en este contexto, aún la reducción de la pobreza a la sola dimensión de la privación como carencia se entendería como una faceta de la desigualdad. En otras palabras, si se descontextualiza la caracterización de la pobreza como privación entendida como carencia, se abre paso franco a un ocultamiento de la desigualdad³.

El incumplimiento del Estado en su papel asignado en relación con la conjunción armoniosa de los derechos económicos y sociales no es más que la condición de posibilidad del ejercicio desigual de esos derechos. La acción del Estado, dirigida por una parte a la igualitaria distribución de la riqueza y, por otra

³ Obviamente que estamos proponiendo una crítica a la tendencia dominante de medición de pobreza a la que hicimos referencia más arriba.

parte, a la protección, vigilancia y asistencia en función de los aspectos definidores de la calidad de vida de los ciudadanos, es la acción que asegura el ejercicio igualitario de los derechos económicos y sociales; es decir, es la acción que asegura la no privación de los derechos y, en consecuencia, es la acción que se contrapone al fenómeno de la pobreza.

Dicho de modo negativo, **el incumplimiento por parte del Estado de ésa su acción se constituye en violación de derechos humanos y mecanismo de mantenimiento de la situación de pobreza del sector desfavorecido de la población en el desigual ejercicio de los derechos sociales y económicos.**

La hipótesis explicativa que sostenemos en este trabajo no se refiere estrictamente a esa violación de los derechos humanos. La tesis se refiere, como esperamos ilustrarlo en la siguiente sección para el caso venezolano (que es el que nos ocupa), a lo siguiente: Esa violación de los derechos humanos, ese incumplimiento del Estado de su misión en relación con los derechos económicos y sociales, puede estar encubierta, enmascarada por acciones que, discursivamente, se presentan ante la sociedad como las más adecuadas (precisamente!) para el cumplimiento de la misión del Estado y para el desenvolvimiento de las relaciones y comportamientos de los actores de la sociedad en todo cuanto tiene que ver con el ejercicio de esos derechos. Estas acciones enmascaradoras se revelan portadoras de una intención de sostenimiento de un cierto ordenamiento político-económico de la sociedad. Las políticas de enfrentamiento al fenómeno de la pobreza, puestas en práctica como políticas que involucran no sólo acciones del Estado, parecen prototípicas al respecto⁴.

Para concluir esta sección debemos hacer referencia explícita a la dimensión política y ética que subyace a la estrecha conexión que hemos establecido entre las nociones de derechos humanos y de pobreza.

Plantear la discusión del fenómeno de la pobreza en términos del cumplimiento de los derechos humanos significa, irremediablemente, colocar esa discusión en el plano político y ético. Hacerlo así es navegar contra la corriente dominante que pugna por colocar la discusión en un dominio estrictamente técnico; dominio que está coronado por nociones tales como eficiencia, calidad y efectividad de las relaciones del espacio social vistas con una supuesta absoluta independencia de su fondo político y ético.

Pero, ¿por qué la discusión sobre la pobreza, en términos de los derechos humanos, rescata la dimensión político-ética? No se trata de un asunto de violación o de no violación de lo consagrado en el derecho, si bien que en ello se apoya. Tampoco se trata de un asunto que concierne al recurso de la lucha política por el poder representativo, si bien que ello puede ser uno de sus puntos terminales. Se trata, más bien y en esencia, de la convicción de que los derechos humanos definen un campo que permite, renovadamente, discutir sobre la libertad, el bienestar, la

⁴ El autor desarrolla, en un trabajo con pretensión de mayor alcance, esta idea como el resultado de variaciones históricas producidas desde la misma génesis de la noción de política social.

democracia; en fin, un campo que despliega necesariamente la cuestión política como encarnación de la cuestión ética. Para comprender este asunto es necesario desprenderse de una cierta visión de los derechos humanos que concentra la atención, simultáneamente, en el naturalismo y en el individualismo. Esta visión supone, no sin cierta razón en relación con el origen histórico, que toda la cuestión de los derechos humanos (desde la Declaración del verano francés de 1789) se reduce a la instauración por ley de una cierta naturaleza humana (los derechos naturales) que en su esencia reclama la defensa permanente de la libertad individual. Para esa visión, además, el Estado es el encargado de garantizar y hacer respetar esos derechos naturales del individuo. Frente a esa visión puede oponerse otra que interpreta **los derechos humanos como la conquista permanente de un espacio en que se legitima “el debate sobre lo legítimo y lo ilegítimo”** (Lefort, 1985; p.75). Expliquemos esta última visión, puesto que nos parece que ella corresponde al substrato en que se asienta nuestra tesis sobre la relación entre pobreza y derechos humanos.

Si se despoja a la Declaración de los derechos del hombre de 1789 de su carácter individualista innegable (Dumont, 1983) no resultaría difícil aceptar que la pretensión de alcanzar la eliminación de las distinciones sociales (artº 1) descansa, esencialmente, en uno de los derechos proclamados en el artículo segundo: el derecho a **la resistencia a la opresión**. Este derecho es, en términos positivos, la libertad política. Esta libertad política no se agota en la defensa del respeto a los derechos “naturales”. Es, además, permanente cuestionamiento y búsqueda de la razón de ser de los derechos y de sí misma. Así, la libertad política, la resistencia a la opresión, permite pasar de la consideración del derecho del hombre, como derecho natural, a la fundamentación ética de la pretensión de universalidad de los contenidos de los derechos humanos. Es decir, la universalidad de los derechos humanos, más que descansar en una supuesta naturalidad, pasa a descansar en la permanente búsqueda de un piso ético sobre el cual se intenta resolver el “problema que se plantea a los seres humanos, portadores de la ética, en tanto que son seres sociales; esto es, hacer traspasar la ética --como exigencia interna de la consciencia-- a la efectividad de las relaciones sociales, es decir, a las instituciones.” (Ladrière, 1985; p.81)

Uno de los modos en que se conjuga la resistencia a la opresión, la libertad política, con la búsqueda de universalidad para el sustento ético de la vida social, cuando tenemos en mente la actualidad de los países en los que el fenómeno de la pobreza es casi su identificador, nos parece ser el siguiente:

Colocar la discusión sobre la pobreza en el debate sobre los derechos humanos significa ligar esa discusión con el debate sobre lo legítimo y lo ilegítimo de un cierto ordenamiento de las relaciones sociales. Es colocar el debate de la pobreza en medio del debate sobre la legitimidad o ilegitimidad del uso del derecho de manera desigual para grupos sociales distintos. Es, por lo tanto, colocar el tema de la pobreza en un debate crítico sobre el ejercicio desigual de los derechos

humanos que ubica en el centro de la reflexión tanto la propia praxis de los derechos como su fundamentación político-ética.

En consecuencia, nos parece que se puede establecer una nítida diferencia en la discusión del asunto de los derechos humanos cuando se trata de la sociedad postindustrial o de la sociedad caracterizada por tener en su seno grandes grupos de la población en situación de pobreza. A diferencia del espacio de discusión que parece definirse en la sociedad postindustrial, donde el Estado de Bienestar está en el centro de la crítica como representante de la neutralización de la pasión política a través del efectivo ajuste del nivel de vida para todos los ciudadanos (Donzelot, 1984), en las otras sociedades, el centro de la crítica ha de estar en el desenmascaramiento del orden político-económico que coloca al Estado al servicio de grupos privilegiados usando el lenguaje de los derechos humanos como mecanismo de justificación de ese mismo orden; en suma, como mecanismo de justificación de la desigualdad.

Este último punto nos parece de crucial importancia en la actualidad, cuando suele traspasarse la crítica que se hace al Estado de Bienestar existente de hecho en la sociedad postindustrial a la de un Estado que, en el mejor de los casos, ha logrado tan sólo intentar mantener un ordenamiento jurídico que algunas fuerzas sociales privilegiadas toman para la justificación de una desigualdad social creciente. El discurso prototípico de esa justificación de la desigualdad concentra su crítica al Estado en el asunto técnico de la eficiencia, condenándolo a desaparecer y condenando, de ese modo, a la mayoría a una peculiar forma del silencio: hablando “todos” el mismo lenguaje, los pobres no necesitan discurso propio. En esto el actual discurso neo-liberalista en los países de pobres sigue anclado, como lo señalaba Claude Lefort para los países europeos en la década pasada, “en una teoría de la élite que se sostiene con la evicción del derecho a la palabra de las capas más numerosas y, particularmente, las más pobres de la sociedad.” (Lefort, 1985; p.77).

Pretendiendo convivir con el espíritu democrático, el discurso neo-liberalista en nuestros países ahoga el derecho a la palabra que es la forma más elemental del derecho a resistir a la opresión; éste, a su vez, es la libertad política que confiere el sentido más esencial a un régimen democrático.

II. LOS PROGRAMAS SOCIALES CONTRA LA POBREZA EN VENEZUELA (1989-1992): Un mecanismo del equilibrio de la desigualdad

En esta sección presentamos diversos argumentos de carácter empírico que apoyan la interpretación del sentido de los programas de enfrentamiento a la pobreza en Venezuela como mecanismos que ayudan a sostener el crítico equilibrio de la desigualdad social caracterizada por la desproporcionada asimetría de la distribución del ingreso.

Los argumentos que sostienen esta interpretación los hemos hilvanado con la intención de mostrar el tránsito entre dos modalidades del discurso oficial⁵ sobre la política social del Estado frente al fenómeno de la pobreza.

El primer discurso oficial se corresponde con el de una política social para el tránsito a una economía productiva. Este primer discurso oficial aparece en el inicio del período que estudiamos, coincide con un cambio de gobierno constitucional y se constituye en el programa de orientación del Estado venezolano que se caracteriza desde ese momento por la adopción de una política económica neo-liberal. El segundo discurso oficial se concentra en mostrar las supuestas bondades de los programas sociales de enfrentamiento a la pobreza ejecutados desde 1989. Este segundo discurso oficial va tejiéndose a lo largo del período en estudio, pero alcanza sus más nítidas expresiones durante el año 1992.

Esperamos mostrar que el tránsito de un discurso oficial a otro tiene estas dos características:

Por una parte, es un tránsito en el que el segundo discurso va contradiciendo al primero, en términos de los propósitos que señala el primero para la política social de enfrentamiento a la pobreza. Esta característica nos permite presentar nuestros dos primeros argumentos, los cuales muestran cómo la acción del Estado ha sido contradictoria con sus propósitos oficiales. Estos argumentos corresponden a la evaluación del gasto social a nivel nacional en el período 89-92 y a la evaluación a nivel local, en la ciudad de Mérida, del alcance de los programas de enfrentamiento a la pobreza dirigidos a la infancia.

Por otra parte, y a pesar de esa contradicción, los dos discursos se conjugan para esconder, cada uno a su modo, el fondo de desigualdad social de la situación de los pobres. En el caso del primer discurso oficial, como veremos enseguida, el tema de la desigualdad social es desplazado de manera absoluta para dar paso al tema de la ineficiencia del Estado como el aspecto crucial del enfrentamiento de la pobreza. Pero, será en el segundo discurso oficial en el que haremos hincapié puesto que él pretende justificar la contradictoria acción que ejerce el Estado al convertir los programas de enfrentamiento a la pobreza en un inmenso mecanismo publicitario y propagandístico, el cual favorece el sostenimiento del orden político-económico que profundiza el fenómeno de la pobreza, esto es, la desigualdad social. Este será nuestro tercer argumento; argumento cuyo contenido es el análisis de la publicidad e información oficial en torno a los programas, con especial énfasis en uno de ellos denominado “Beca Alimentaria”.

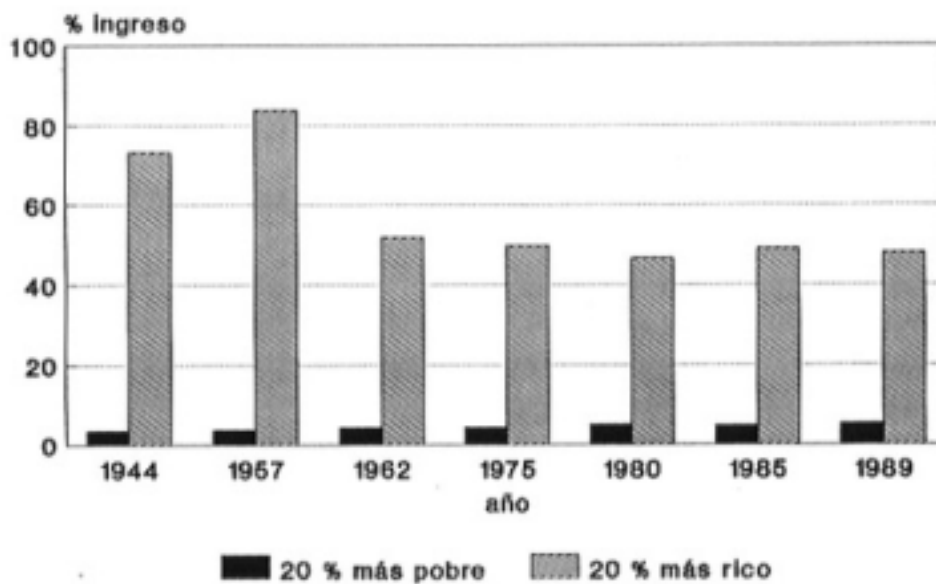
¿En qué consiste, entonces, el primer discurso oficial? Hemos dicho que este discurso se corresponde con el de una política social para el paso a una economía

⁵ Usamos este término para describir una expresión discursiva que, implícita o explícitamente, se puede asociar con la orientación de las acciones del sector oficial, en particular el Estado. Generalmente el discurso oficial es el resultado de una reconstrucción de argumentos que justifican esa orientación; los argumentos, en el caso que nos ocupa, son extraídos de documentación oficial o académica que “apoya” al sector oficial.

productiva⁶. La orientación de esa política coloca como meta vital la transformación de la fuerza de trabajo en fuerza con capacidades productivas desarrolladas, meta que se inserta dentro de una preocupación económica mayor cual es la de la generación de riqueza de modo sostenido. En ese sentido, la caracterización que se hace de la economía existente (la que se aspira transformar) presta mayor atención al problema de la generación de la riqueza que al de la distribución de la misma. Así se abre paso una política económica que por su definición, y en abierto “olvido” de la orientación económica constitucional que resumimos en la primera sección de este trabajo, impone un modo de política social que se desentiende de la característica histórica de la desigualdad social. Esta histórica desigualdad social puede verse claramente reflejada en el comportamiento de la desproporcionada distribución del ingreso que ilustramos con el gráfico 1. Allí se nota cómo, sostenidamente, desde 1944 el 20% de los venezolanos más pobres jamás ha recibido más del 6% de la riqueza nacional, mientras que el 20% de los venezolanos más ricos siempre ha recibido más del 50% esa riqueza.

Gráfico 1

Distribución del Ingreso Familiar
(% del ingreso recibido por % población)



fuelle: Baptista, A.; 1991

⁶ En otro trabajo se ha desarrollado una caracterización detallada de este modo de concebir, lógicamente, la política social. (Marín y Dávila, 1993).

La pretendida transformación económica deja de lado el asunto de la desigualdad social y prefiere concentrar su atención en el ajuste de un proceso económico que se dice no-productivo, basado en la consideración de que la mayor parte de la riqueza proviene de la actividad rentista de la producción petrolera en manos del Estado⁷. Dicho ajuste supone que la liberación de las competencias productivas (apertura a inversiones extranjeras, liberación de precios, competencia con productos importados, privatización de empresas públicas de bienes y servicios) hará más difícil, durante el período de ajuste, el acceso de la fuerza de trabajo no capacitada al aparato productivo. Este ha de ser el punto esencial de la definición de una política social para el paso a una economía productiva. Ahora bien, la capacitación de la fuerza de trabajo (los potenciales siendo en su mayoría pobre --se reconoce, oficialmente, en 1989 que 43,7% de los venezolanos viven en pobreza extrema o crítica--) requiere resolver parcial y temporalmente la dependencia de la carga familiar del eventual miembro de la fuerza de trabajo en proceso de capacitación.

Definida así la orientación de la política social, ha de esperarse un comportamiento del Estado que conjuge programas orientados, esencialmente, al asunto de la capacitación para el trabajo de los pobres y programas de ayuda directa al grupo familiar, de modo que se compense la espera al acceso a una fuente de empleo segura. Esta última debiera ir apareciendo con mayor firmeza en la medida en que avance el proceso de transformación de la economía. Esta es la orientación del Plan de Enfrentamiento a la pobreza que se diseñó en 1989⁸ (Copep, 1989; Cordiplan, 1990).

Del referido plan, y con las consideraciones que hemos hecho sobre la orientación de la política social, pueden dividirse los programas de enfrentamiento a la pobreza en dos grupos. Los programas de “asistencia mediata”, considerados como especialmente dirigidos a incidir en el problema de la capacitación para el trabajo, y los programas de “asistencia inmediata” que se consideran especialmente dirigidos a incidir sobre el sostenimiento de las condiciones materiales básicas de existencia del grupo familiar (Marín y Dávila, 1993).

¿Qué ha ocurrido con la puesta en ejecución de estos programas desde 1989 hasta 1992? ¿Hay coherencia entre lo ejecutado y la orientación del plan? Con las

⁷ Por ley, la distribución de esa riqueza debiera parar en manos de todos los venezolanos de modo igualitario. Sin embargo, el proceso de acumulación y fuga de capitales por parte de muy pocos, más bién dejó para la mayoría una inmensa deuda. Esta última ha sido la “responsable” de la “necesidad” de definir un proceso de ajuste de la economía siguiendo las pautas de los organismos financieros internacionales.

⁸ Este conjunto de programas debía correr paralelo a un proceso de transformación de la organización del Estado en materia de política social, dada la existencia de “instituciones públicas en colapso... escasez de personal y capacidades organizativas” de modo que la misma instrumentación de la política social permitiera la “reformulación de la responsabilidad social del Estado” (Naím, 1992). Esta reformulación de la responsabilidad social del Estado, según el modelo de política social seguido, no podrá ser otra que, a futuro, el papel del Estado será reducido al mínimo con la convicción de que cada individuo resolverá su problema de bienestar con su propia capacidad productiva.

respuestas a estas preguntas desplegamos nuestro primer argumento, anunciado al inicio de esta sección; a saber, sobre el modo del gasto social.

En el siguiente cuadro se muestra en términos porcentuales del PIB el monto del gasto referido al plan social de enfrentamiento a la pobreza. La distribución porcentual de ese gasto ha sido dividida entre programas de asistencia mediata e inmediata.

año	gasto como % PIB	% gasto dedicado a asistencia mediata	% gasto dedicado a asistencia inmediata
1989	1,2	77,5	22,5
1990	0,8	17	83
1991	1,47	14	86

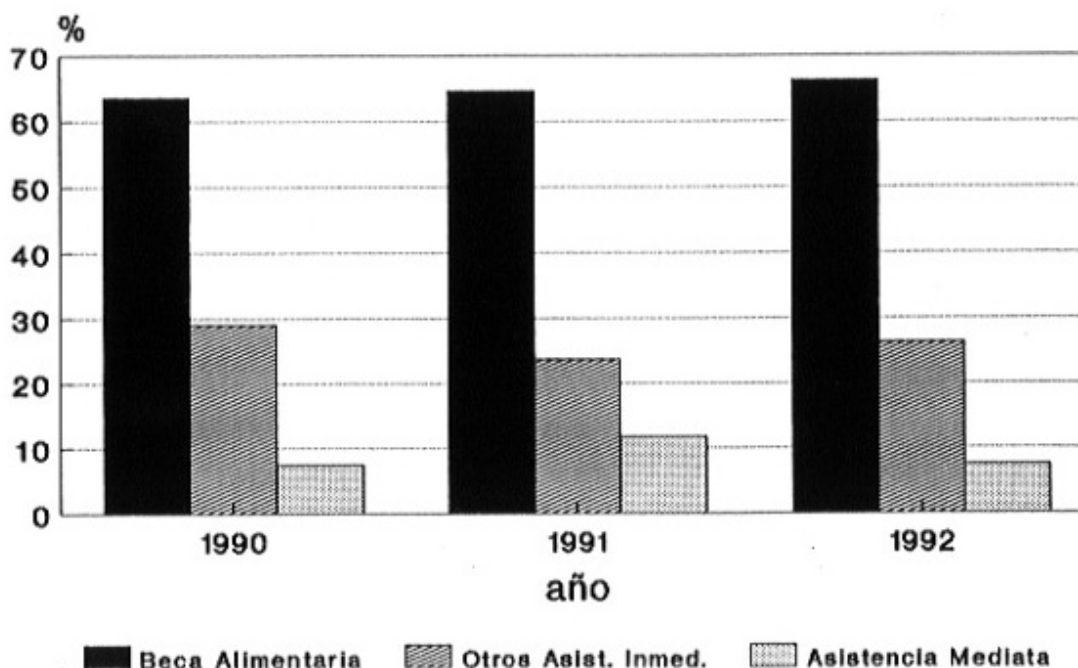
Según la orientación de la política social debiera esperarse, por una parte, que el mayor énfasis estuviese puesto en los programas de asistencia mediata. Ello ocurrió en el primer año del plan para invertirse drásticamente en los siguientes años. Por otra parte, si las premisas del discurso oficial fuesen ciertas debiera esperarse una notable disminución en el gasto referido a la asistencia inmediata puesto que, de no ser así, ello se podría entender como un resultado contradictorio; por ejemplo, como indicación de un aumento del número de personas en pobreza. Como se nota claramente en el cuadro, ya para 1991 la casi totalidad del gasto del plan está dedicado a la asistencia inmediata. ¿Qué ocurrió en el año 1992? ¿Cómo se distribuye el gasto de los programas de asistencia inmediata?

Los programas de asistencia inmediata están dirigidos en su totalidad a los niños y a las mujeres en aspectos de alimentación, salud y educación. De entre esos programas, lo que originalmente se diseñó como cuatro programas separados⁹ dirigidos a niños escolarizados, se convirtió en un solo programa que adquirió el nombre de uno de ellos, la “Beca Alimentaria”. En el gráfico 2 podemos ver como el gasto del plan de enfrentamiento de la pobreza en el año 92 acentuó la tendencia ya descrita. Pero, además, puede verse, en términos porcentuales, cómo el gasto está concentrado, de modo dominante (cerca del 70% del gasto total desde el año 1990), en un solo programa: la Beca Alimentaria. Otra manera de comprender la magnitud de esta concentración es la comparación del monto del gasto del programa Beca Alimentaria con el presupuesto del Ministerio de la Familia, organismo gubernamental coordinador de toda la política social. Desde 1991 el presupuesto de dicho ministerio (que no incluye el monto del gasto en Beca Alimentaria puesto que

⁹ Estos eran llamados Beca Alimentaria, Bono Lacteo, Bono Alimentario y Bulto Escolar. Los tres primeros son ayudas alimentarias, indirecta el primero de ellos (dinero en efectivo) directas las otras dos (leche y cereales). El último corresponde a útiles y uniforme escolares.

este se presupuesta en el Ministerio de Educación) es inferior al monto de la Beca Alimentaria. En 1993 el presupuesto del ministerio es el equivalente al 72% del gasto en Beca Alimentaria. En resumen, no es exagerado decir que pareciera haber una inversión de los propósitos del plan de enfrentamiento a la pobreza, ya que, cuando menos la forma del gasto indica que la orientación hacia la capacitación para el trabajo pasó a un plano totalmente secundario. Vale la pena preguntarse si esta concentración del gasto social atiende a población en situación de pobreza. A ello respondemos con el siguiente análisis.

Gráfico 2
PRESUPUESTO DE PROGRAMAS SOCIALES
Distribución porcentual

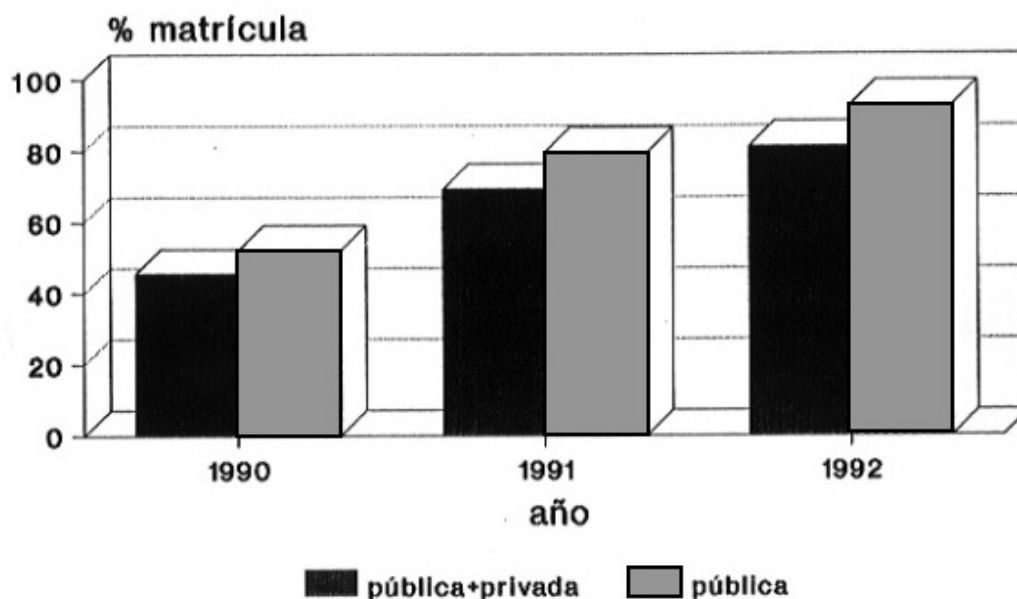


fuelle: Fundacite-Mérida; cálculo propio

El programa Beca Alimentaria fue establecido con el propósito de **mejorar** “**las condiciones nutricionales** de los menores de edad escolar, procedentes de hogares que carecen de ingresos económicos suficientes para satisfacer estas necesidades.” (Venezuela, 1989). Se consideran beneficiarios de dicho programa aquellos “alumnos de preescolar y básica hasta 6° grado que asistan regularmente a los planteles oficiales, o privados de carácter gratuito, en barrios pobres, áreas rurales o en aquellos cuya población escolar procede de estos sectores.” (ibid). Así,

es de esperar que el programa atienda niños pertenecientes a familias que viven en condiciones de pobreza y con el propósito de incidir en sus condiciones nutricionales.

Gráfico 3
Beneficiarios Beca Alimentaria
 (% matrícula nacional; preesc. y 1^º-6^º)



fuelle: min-educ., min-familia
 cálculo propio

De modo algo coherente con lo establecido, el primer año del programa se repartió el beneficio a una cantidad de niños escolarizados equivalente al porcentaje de pobreza oficialmente reconocido (43.7%) aplicado al total de la matrícula escolar¹⁰. Esto significó un poco más de un millón doscientosmil niños de un total de cerca de tres millones de niños escolarizados. Sin embargo, a partir del año 1991, esta cantidad de beneficiarios comienza a aumentar, como se muestra en el gráfico 3, hasta cubrir el equivalente a la casi totalidad (92,7%) de la matrícula escolar

¹⁰ Con la expresión “algo coherente” queremos decir que no hay indicación clara, en la documentación revisada, sobre la seguridad de haber seleccionado niños pertenecientes a familias en condiciones de pobreza. Todo parece indicar que el criterio seguido fue la característica de la unidad escolar y de la zona de ubicación de esta última. Por lo demás, hay una porción muy significativa de población no escolarizada: más de un 70% de niños en edad pre-escolar y más de un 10% en edad de escolaridad básica.

pública¹¹. De modo que, según lo pautado por las normas del propio programa, habría que suponer que, o bien toda la población escolarizada pertenece a familias que vivían en condiciones de pobreza desde la instauración del programa y aún siguen viviendo en esas condiciones, o bien que la pobreza ha venido incrementándose y, en consecuencia, los resultados del plan serían de un rotundo fracaso. El discurso oficial tiene que negar la primera posibilidad pues es contradictoria con lo que fue su propia evaluación (la cifra de 43.7% de venezolanos en pobreza extrema fue el resultado de un estudio del Ministerio de la Familia condensado en el “Mapa de la pobreza en Venezuela”; Min-Familia, 1990). La segunda posibilidad ha sido negada de hecho por el discurso oficial dado que, como veremos más adelante, se divulga oficialmente el “éxito” de la Beca Alimentaria aprovechando muy sutilmente esta contradicción.

Si aun pudiéramos suponer que el beneficio del programa llega a las familias a las que originalmente estaba destinado, podríamos preguntarnos por el impacto que ese beneficio tiene para esas familias. Esta consideración nos lleva al segundo argumento que anunciamos al comenzar esta sección del trabajo y que desarrollamos a continuación.

El argumento que presentamos está basado en un estudio empírico sobre la situación de la infancia en la ciudad de Mérida y su relación con los programas sociales del Estado. En términos del discurso oficial, este argumento va dirigido contra la noción técnico-operativa con la que dicho discurso suele referirse a la política social actual. Esa noción técnico-operativa es la de la “focalización” de los programas. Tal noción es clave para el discurso oficial en la medida que representa el modo concreto como la operación de la política social responde a la evaluación que el mismo discurso hace de la “mala gerencia del gasto público que, mucho más que la falta de recursos financieros, caracterizó las políticas sociales en la Venezuelas de la década de los 80” (Naím, 1992). Según la noción de focalización, los programas sociales debieran llegar a los “focos” poblacionales que define cada programa. Así, en el caso de la Beca Alimentaria, ha de esperarse que la población escolarizada que vive en situación de pobreza sea beneficiaria del programa, y con mayor razón cuando --como lo hemos mostrado en nuestro argumento anterior-- se está cubriendo la casi totalidad de la matrícula pública.

En el año 1992 evaluamos tres grupos de la población infantil de Mérida (Dávila, 1992) correspondientes a: 1) 7594 alumnos de 21 centros educativos en los que se repartían los beneficios de algunos programas, 2) 100 familias que habitan en barrios de la ciudad con características de pobreza extrema (siguiendo el indicador usado por el Ministerio de la Familia) y 3) 115 niños que trabajan en la calle en diversas actividades. Vamos a referirnos brevemente a cada uno de estos grupos de población infantil en relación con el reparto de la Beca Alimentaria.

¹¹ La matrícula escolar básica en Venezuela está concentrada en un 90% en la escuela pública. La casi totalidad de la educación privada es de matrícula paga. Ello implica que el reparto de la Beca Alimentaria debe estar concentrado en las escuelas públicas.

De los alumnos escolarizados en los centros educativos que definen nuestro primer grupo, el 80% era beneficiario de la Beca Alimentaria; sin embargo, de los alumnos pertenecientes a familias en condiciones de pobreza crítica¹², el 31% no recibía el beneficio. Del grupo de niños pertenecientes a las 100 familias que constituyen nuestro segundo grupo, el 25% tiene niveles variables de desnutrición (en mayo 1992) y de la población escolarizada apta, según la normativa oficial para recibir el beneficio, el 25% no lo recibía. Finalmente, el tercer grupo constituido por niños que trabajan en la calle pudiera caracterizarse del siguiente modo. Los que no estudian trabajan en promedio 50 horas semanales y los que además de trabajar asisten a la escuela, cubren en promedio 25 horas semanales de trabajo. El ingreso obtenido por el trabajo va dedicado, en la casi totalidad de los casos, al sustento del grupo familiar al que pertenece el niño trabajador. Ahora bien, del grupo de niños trabajadores que estudian y cubren las demás condiciones formales para recibir la Beca Alimentaria, el 29% no la recibe. Finalmente, cuando comparamos el monto otorgado por la Beca Alimentaria con el ingreso del niño trabajador que estudia, descubrimos que dicho monto equivale a la quinta parte de su trabajo; en otras palabras, que **el monto de la ayuda de asistencia directa que el Estado otorga a la familia pobre por un niño escolarizado, ese mismo niño trabajador es capaz de generarlo cinco veces, en ocupación sacrificada e ilegalmente permitida por el Estado**¹³, sin dejar de estudiar.

Resumamos nuestra cadena argumentativa. La política contra la pobreza se ha concentrado en programas de asistencia directa y ha dejado de lado la orientación de la política social en la que estaba inscrita; a saber, la preparación de las capacidades productivas de la fuerza de trabajo potencial sumergida en condiciones de pobreza. De esos programas de asistencia directa, uno solo concentra la mayor parte del gasto social dirigido a los pobres. La cantidad de población infantil que está siendo atendida por ese programa haría suponer que casi toda la población infantil escolarizada en Venezuela pertenece a familias que viven en condiciones de pobreza crítica. No toda la población escolarizada que vive en condiciones de pobreza crítica recibe el beneficio de ese programa y, finalmente, el monto de la ayuda efectiva recibida por los beneficiarios es muy baja comparada con el ingreso de un niño trabajador que estudia¹⁴.

¿Cómo ha respondido el discurso oficial ante estas innegables contradicciones? Lo ha hecho a través de un modo muy especial de ocultamiento. Es

¹² Definimos a una familia en “pobreza crítica” cuando el ingreso familiar era menor que el monto de un salario mínimo urbano en Venezuela.

¹³ La contradicción del Estado al respecto llega a extremos francamente increíbles. Venezuela se hizo signataria en 1990 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, convertida luego en ley de la república. Todos los derechos del niño ya estaban consagrados en el marco constitucional como parte de los derechos sociales como lo hemos mostrado en la primera sección de este trabajo.

¹⁴ En otras investigaciones se ha calculado que si una familia pobre recibiera **todos** los beneficios del plan de enfrentamiento a la pobreza, cubriría apenas el 36% del costo de la canasta alimentaria básica. (Cartaya y D'Elía, 1991).

a este ocultamiento, más precisamente a los sutiles hilos que lo sostienen, lo que hemos llamado el segundo discurso oficial. No es un discurso que pretenda salvar al primero de las contradicciones que implicaron las acciones inspiradas en este. No; porque tal vez ese primer discurso es tan solo máscara de este segundo, porque tal vez las mismas contradicciones se ponen al servicio de la intención más profunda que mueve a ambos discursos; en fin, porque tal vez ambos discursos no son sino mecanismos de sostenimiento de un orden político-económico responsable de la desigualdad social que condena al silencio a los desfavorecidos en la desigualdad... precisamente hablando en su nombre. Desplegamos enseguida nuestro ofrecido tercer argumento.

Concentraremos nuestra atención en el análisis de la publicidad e información oficial sobre la Beca Alimentaria desde el año 1992. Dos orientaciones parece llevar implícito un inmenso esfuerzo propagandístico sobre la Beca Alimentaria que cubre todas las modalidades de la comunicación masiva (prensa, radio, TV). Esas dos orientaciones son: 1) presentar la Beca Alimentaria (aprovechando lo que parece contradictorio con el primer discurso oficial) como una forma en que el Estado cumple con los derechos sociales y económicos de la población (en particular relativos a la alimentación, la educación y el crecimiento de la riqueza nacional), 2) presentar la Beca Alimentaria como una muestra de las posibilidades de participación democrática de la población, para usarla como mecanismo de defensa del equilibrio inestable del ordenamiento político¹⁵. Veamos cómo se cumplen esas dos orientaciones.

En la figura 4 reproducimos la publicidad aparecida en diferentes periódicos en marzo de 1992. Nótese que allí se habla sin ambages de “3.100.000 niños en situación de pobreza crítica”. La “contradicción” ha sido asimilada al objetivo fundamental: mostrar, como lo indica el fragmento del texto remarcado, que la Beca “no se detiene”(?) “mientras se generan transformaciones sociales y económicas beneficiosas para **toda** la población”. Así, la beca es el cumplimiento temporal de la asistencia debida a toda la población --especialmente en pobreza-- mientras se transforman sus posibilidades económicas (¿empleo?) y sociales. La orientación del primer discurso oficial sigue latente y comparte su espacio con lo que parecía una contradicción: la cantidad de niños pobres son casi todos los escolarizados (recuérdese que esto no podría aceptarlo el primer discurso oficial pues significaría que se ha incrementado la población en condiciones de pobreza). Pero, además, lo que no se detiene es un “compromiso conjunto” de algo más que el Estado; es también la industria, la banca, la comunidad educativa (toda la población que tiene hijos en las escuelas!)... pero, sobre todo, es el segundo actor después del gobierno nacional: **las fuerzas armadas**... treinta días atrás un sector de ellas pudo haber

¹⁵ En Venezuela se inició y culminó el año 1992 con dos intentos fallidos de golpe de estado fustigados rabiosamente por los grandes grupos económicos que acumulan la mayor parte de la riqueza y por las fuerzas políticas que ocupan los cargos claves del Estado. La mayoría de la población permaneció en silencio.

arrasado con el ordenamiento político-económico establecido. Igual que no se detuvo la Beca, tampoco se detuvo su publicidad.

Gráfico 4

BECA ALIMENTARIA UN COMPROMISO QUE NO SE DETIENE



A partir de hoy, 3.100.000 niños reciben la Beca Alimentaria en todo el país.

La Venezuela actual está en deuda con los sectores más pobres del país. Mientras se generan transformaciones sociales y económicas beneficiosas para toda la población, la Beca Alimentaria no se detiene:

■ En 1992 sigue adelante el compromiso conjunto del Gobierno Nacional, las Fuerzas Armadas Nacionales, la Industria Alimenticia,

Textil y del Calzado, la Banca Comercial y la Comunidad Educativa.

■ Este año, 3.100.000 niños en situación de pobreza crítica recibirán el apoyo de los subsidios directos de la Beca Alimentaria.

■ En cada entrega se repartirán más de 12 millones de kilos de leche, arroz y harina precocida, así como 3.100.000 bultos al inicio del año escolar.

¡Una mano al futuro de Venezuela!

BECA
alimentaria

Gráfico 5

Resultados de la Beca Alimentaria

"La Beca Alimentaria contribuye con los objetivos nutricionales de la nación y evita la deserción escolar."

Ing. Luis Hernández Arenas
Asociación Venezolana
de Molinos de Arroz
(ASOVEMA)



“ A través de la Beca Alimentaria se consume alrededor de un 30% de la producción de arroz del país.

El programa ha logrado un doble efecto: por una parte cumple con los objetivos nutricionales de la nación, evitando la deserción escolar y además garantiza mercado a un producto nacional como el arroz que estaba siendo sustituido por productos importados.

Antes los subsidios eran indirectos y se beneficiaban todos por igual: ricos y pobres.

Este programa va directo a quienes más lo necesitan.”

BECA
alimentaria



¡ Una mano al futuro de Venezuela !

En la figura 5 reproducimos la publicidad de prensa sobre la Beca del mes de mayo del 92. Esta vez, sigue latente el primer discurso oficial pero en lo que se refiere al objetivo del programa. El segundo discurso oficial va a realizar una extensión impresionante de los alcances del programa. Recuérdese que el objetivo único consistía en la mejora de los niveles nutricionales de los niños pertenecientes a familias en pobreza. Según esta publicidad se trata ahora de la nutrición “de la nación” (¿toda la población?; ¿la nación futura que es igual a los niños?; la nación, propiamente hablando ¿se nutre?) y, además, surge un nuevo objetivo: “**evitar la deserción escolar**”. ¡Impresionante agregado, pues así puede justificarse que sean todos los niños escolarizados los que reciban la Beca! Pero, por si fuera poco, la

beca tiene otro objetivo cumplido, según nos dice el representante de los industriales productores de arroz: “**garantizar el mercado** a un producto que estaba siendo sustituido por productos importados”... En fin, pareciera decir el supuesto Estado neo-liberal defensor de la libre competencia, ¿qué importancia tiene que a algunos ricos industriales les **garanticemos el mercado** de su producto dando un bono de canje al consumidor para que lo cambie por ese producto? Pero, ¡atención!... el Ing^o Hernández nos previene: antes el Estado subsidiaba a ricos y pobres... ahora no!... porque el bono lo reciben sólo niños que viven en pobreza crítica... que, para el Ingeniero, son no tanto pobres sino más bien... “quienes más lo necesitan”(?)...

En julio de 1992, el gobierno nacional anuncia en información divulgada en prensa, radio y televisión que “los recursos económicos [de la Beca Alimentaria] para el ejercicio fiscal 1993 están asegurados ya... lo cual significa que **más de un millón y medio de familias** estarán recibiendo un subsidio directo que intenta aliviar su situación de pobreza” (Venpres, Julio 1992). Son muy pocos los rubros fiscales para los que la costumbre administrativa del Estado conceda el privilegio de **asegurar** su presupuesto del año siguiente a mediados del año en curso. La Beca Alimentaria ingresó en este privilegiado grupo por la puerta grande. Se ubica ya entre los aspectos estratégicos de la existencia de la nación (mantener la estabilidad del ordenamiento político-económico). Pero, el carácter estratégico del programa es más concreto cuando se cae en la cuenta de que “un millón y medio de familias” equivale a casi la mitad de la población registrada para ejercer el democrático deber y derecho del voto. Diciembre de 1992 se anunciaba como un momento especialísimo para recobrar la estabilidad del equilibrio político; se anuncian las elecciones municipales y... ¡todos coinciden!: “el voto es el antídoto de la bala”. La Beca Alimentaria es una inmensa puerta franca para llegar al electorado. Se amplía el soporte del programa social; ahora es del interés de todas las fuerzas políticas¹⁶. Aparecen declaraciones de jefes de partidos políticos y de parlamentarios que reclaman para sí la paternidad del programa.

El reclamo de la gloria de autor alcanzó su mejor expresión en una costosa propaganda televisada durante varias semanas antes de las elecciones de Diciembre. En airada interpelación al presidente y al partido de gobierno (a quienes tilda de mentirosos), el jefe del partido mayoritario de “oposición” muestra que han sido él y su partido los que se han esforzado por la existencia de la Beca Alimentaria. Mientras habla, desfilan titulares de la prensa del año anterior como testimonios de ese esfuerzo. Un esfuerzo que el futuro candidato a la presidencia llama “una lucha a fondo y con toda sinceridad por la Beca Alimentaria”, cuando en realidad, en lo único en que consistió fue en levantar la mano en el Congreso para aprobar el

¹⁶ El programa no se puede considerar que es del gobierno nacional pues siempre estuvo avalado por todas las fuerzas políticas del legislativo. La “oposición” que ha tenido el gobierno nacional --no resulta exagerado decirlo así-- estuvo prácticamente reducida a exigir la ampliación de los programas sociales. En ese sentido la Beca Alimentaria adquiere las características de un “asunto estratégico de Estado” de un consenso absoluto.

presupuesto del programa. El candidato está convencido de la importancia de “la defensa de ese programa”... porque es “**un derecho del pueblo**”.

El gobierno nacional, por su parte, prefirió concentrar la atención en mostrar, técnicamente, la bondad del programa. El ministro de educación, responsable administrativo de la Beca, recuerda a finales de año uno de los “objetivos” postizos que se había añadido al programa. Informa oficialmente a la prensa: “La deserción escolar había llegado a superar el 20% y la última cifra registrada por el Ministerio de Educación es del 6%”, en ello ha jugado un papel determinante el reparto de la Beca Alimentaria, puesto que “se ha convertido en un factor de retención y permanencia en el plantel, lo que asegura la prosecución escolar.” Curiosa expresión de un Ministro de Educación, complacido al notar que los niños siguen asistiendo a la escuela **porque** recibirán allí... una ayuda alimentaria! Pero el nivel de deserción al que se refiere el ministro corresponde a todos los niveles educativos (preescolar, básico y diversificado). La Beca, recordemos, se reparte sólo en el grupo conformado por el nivel preescolar y los 6 primeros grados de los 9 del nivel básico. Al calcular la tasa de deserción escolar (con los datos del propio ministerio) para ese grupo se obtiene que, al menos, desde 1983, la tasa nunca ha estado por encima del 7%; recuérdese que el programa empezó a fines de 1989. De modo que el efecto de la Beca, según el ministro, es un verdadero milagro: afecta retroactivamente la tasa de deserción escolar! Pero, el interés radica en que la población entienda cómo un programa social tan perfecta y técnicamente diseñado está dando los resultados deseados y establecidos. De este modo, la población puede sentirse en manos seguras: la guía de quienes conducen un régimen democrático donde se cumplen los derechos sociales de la población. Por ello, sostener el programa social es sinónimo de sostener la democracia.

Este último mensaje se hará explícito en la publicidad de la Beca Alimentaria aparecida --como premonición-- dos días antes del segundo intento de golpe de estado de 1992. La versión de esta publicidad aparecida en la prensa nacional se muestra en el gráfico 6. Aquí se nos presenta la insólita asociación de Democracia con Beca Alimentaria. El mecanismo intermediario de tal asociación es el de la apelación al derecho de todo ciudadano a la nutrición. La publicidad nos asegura que los 3 millones de niños que reciben la Beca “ahora cuentan con una alimentación sana y segura”: es decir, los objetivos nutricionales están cumplidos (¡afortunadamente no lo dice el ministro de sanidad con una engañosa cifra!)... lo ilustra la pose del niño en la fotografía, quien en una mano sostiene el alimento matutino y en la otra el libro de su diaria ocupación: “ir a la escuela para que le den la comida” diría el ministro de educación. Pero, lo más importante del mensaje es el llamado a la población a defender la democracia como “el único sistema en que tú puedes participar”; el llamado es a participar en la defensa del gobierno democrático que asegura el cumplimiento de “la sana nutrición que es un derecho de nuestros hijos”... Defender la democracia... dos días después de aparecer esta publicidad, frente al frustrado golpe de estado, la democracia fue defendida por las fuerzas

armadas no involucradas en el alzamiento militar, por los representantes de los grandes grupos económicos, por los dueños de los grandes consorcios de medios de comunicación (en especial la TV), por los jefes de todos los partidos políticos... Algunos pocos ciudadanos prefirieron atreverse a apoyar a los golpistas; la mayoría de la población guardó silencio. Un silencio difícilísimo de interpretar y que un caricaturista reseñó así: frente a su humilde vivienda, coronada con una antena de televisión, un pobre le dice a otro “yo iba a salir a defender la democracia... pero ¡tenía un hambre!”

Gráfico 6

LA BECA ALIMENTARIA

¡Defiéndela!

Esta Beca Alimentaria es de unos tres millones de dólares. Sus miles de familias beneficiarias que viven con una alimentación sana y segura. Y desde sus límites se el año 1989 millones de dólares se han beneficiado con este programa social, creado por el gobierno democrático. Una Beca Alimentaria es un derecho de cada niño. Y quien quiera destruir este derecho, como parte integral de la democracia.

La Democracia... el único sistema en que tú puedes participar

Lo que resulta innegable es el silencio de los pobres. Un silencio que se expande como definición de un nuevo perfil de comportamiento. Los pobres condenados a no tener discursos porque sólo escuchan uno de inmenso poder homogenizante; lo pronuncian todos los que hablan en su nombre. Un cambio de perfil en el que contribuye de modo sustancial la práctica de las políticas sociales del Estado. Tal vez así pueda interpretarse la conclusión que el Presidente de la República extraía del resultado del “compromiso social” cuando este año presentó cuentas ante el Congreso: “todo un conjunto de beneficios que **silenciosamente** están transformando el perfil de nuestra nación.”. Es difícil que “silenciosamente” se refiera al modo de ejecución de los programas sociales, después de la avalancha publicitaria que hemos reseñado. Más bien es **el comportamiento silencioso de los pobres que observan el crecimiento de las desigualdades sociales disfrazado de crecimiento económico**. Un comportamiento silencioso digno de exportar a los demás países de la América Latina, como lo sugiere la última propaganda televisada de la Beca Alimentaria. Propaganda que, desde inicios de este año, inunda los espacios televisivos de mayor audiencia en los días del reparto de la Beca. Allí se dice: “Nunca un programa social fue tan exitoso... nunca un programa social fue tan democrático...” (en los intermedios de esas frases, un pobre responde, como en cántico religioso, con una frase equivalente al ¡amén!) concluyendo el mensaje con esta lapidaria sentencia “Beca Alimentaria: el programa social más importante de la historia democrática del país y... de América Latina”.

III. CONCLUSION

Hemos intentado caracterizar un modo crítico de la discusión sobre los derechos humanos que rebasa la denuncia de su permanente violación. Concentrando nuestra atención en los derechos económicos y sociales, hemos pretendido mostrar un ejercicio crítico de desenmascaramiento del uso del lenguaje del derecho puesto al servicio del ocultamiento de la desigualdad social. El espacio conceptual y empírico privilegiado para el desarrollo de este proceso crítico, en países en que la mayoría de la población está condenada a ocupar el lado adverso de la desigualdad social, es la situación de pobreza de la población y el papel del Estado en política social.

En este ejercicio crítico hemos identificado dos modalidades discursivas sobre la pobreza y la política social que danzan armoniosamente al compás del ocultamiento de la desigualdad. Una de ellas hace énfasis en el lenguaje técnico en tanto que la otra lo hace en el lenguaje político. Mientras con el lenguaje tecnocrático se intenta fundamentar la orientación de un comportamiento del Estado que tiende a favorecer la desigualdad, aun a costa del mismo Estado, con el lenguaje político se justifica ese efectivo resultado haciéndolo aparecer como un irrestricto cumplimiento de los derechos de la población. La conjunción de ambos lenguajes va haciendo cada vez más sólido un discurso homogéneo ante el cual los pobres, en su

profundo silencio, parecen irse convenciendo de que sólo ellos son culpables de su situación.

Sin embargo, nos parece que en esa homogenización cumple un rol preponderante el discurso tecnicista. Esto parece absolutamente evidente, en la actualidad, en la mayoría de los países latinoamericanos donde el tecnicismo ha estado concentrando su atención en la ineficiencia del Estado. En su aparente ignorancia, el discurso tecnicista “olvida” que esa ineficiencia cambia de ropaje para siempre estar al servicio de los privilegiados en la desigualdad social¹⁷. El discurso tecnicista elabora el traje a la medida para cubrir de gala a la desigualdad social.

La necesaria batalla contra ese discurso tecnicista, contra el encubrimiento de las desigualdades sociales puede darse --esta es nuestra modesta y anunciada conclusión-- devolviendo la discusión sobre los derechos humanos y la pobreza al espacio político-ético que, con creciente vigor, elude el tecnicismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Banco Mundial, “La medición de la pobreza”, *Comercio Exterior*, 42, 1992, pp. 323-326.
- Baptista, A., *Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1989*, Ediciones Maria Di Mase, 1991.
- Cartaya, V. y D'Elía, Y., *Pobreza en Venezuela: realidad y políticas*, Cesap-Cisor, 1991.
- COPEP, “Plan para el enfrentamiento de la pobreza”, mimeo. de la Comisión presidencial para el enfrentamiento de la pobreza, 1989.
- CORDIPLAN, *El gran viraje. Lineamientos generales del VIII plan de la nación*, Ediciones Cordiplan, 1990.
- Dávila, J., “Los programas sociales actuales del Estado venezolano para la infancia: evaluación del caso de Mérida”, ponencia en el IV Congreso de Ingeniería de Sistemas, Mérida, 1992.
- Desai, M., “Human development. Concepts and measurement”, *European Economic Review*, 35, 1991, pp. 350-357.
- Donzelot, J., *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Fayard, 1984.
- Dumont, L., *Essais sur l'individualisme. Une perspective anthropologique sur l'idéologie moderne*, Seuil, 1983.
- FUNDACITE-Mérida, “Programas del ejecutivo nacional para el enfrentamiento a la pobreza. Diagnóstico Estado Mérida”, mimeo., Mérida, Marzo, 1992.
- Gagg, J., “Poverty in the developing world. Assessment of the past, prospects for the future”, *European Economic Review*, 35, 1991, pp. 343-349.
- Ladrière, J., “Droit naturel, Droit, Éthique”, *Esprit*, Novembre 1985, pp. 80-84.

¹⁷ Al respecto esta observación de J. Petras es fundamental: “La crisis actual del Estado latinoamericano no es solamente imputable a ineficacias endógenas, aun cuando ellas abundan. También se explica por la facultad del capital de transferir sus deudas hacia el Estado, reducir sus pagos al fisco, minimizar los gastos de inversión al mismo tiempo que se apropia --o que 'privatiza'-- los beneficios de las industrias de extracción y de empresas de comunicación otrora pertenecientes al Estado. Esta espoliación ha alcanzado en los últimos años cifras insospechadas, gracias a los mecanismos de recompra de la deuda.” (Petras, 1993). La última observación es especialmente pertinente para el caso venezolano donde, por lo demás, la carga tributaria para el sector privado apenas representa 4% del PIB, cifra 10 veces menor que en otros países.

- Lefort, C., "Les droits de l'homme et l'etat-providence", *Esprit*, Novembre 1985, pp. 65-79.
- Lind, N., "Some thoughts on the human development index", *Social Indicators Research*, 27, 1992, pp. 89-101.
- Malthus, T., *Ensayo sobre el principio de la población*, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- Marín, N. y Dávila, J., "Una interpretación crítica de los discursos sobre política social en Venezuela", Ponencia en el XIX Congreso Latinoamericano de Sociología, Caracas, Mayo 1993.
- Min-Familia, "Mapa de la pobreza en Venezuela", mimeo. Ministerio de la Familia, 1990.
- Naím, M., "From rhetoric to action. Poverty in Venezuela and how to cure it", *Bussiness Venezuela*, 139, 1992, pp. 61-63.
- Petras, J., "Fièvre néolibérale en Amérique Latine. S'enrichir en dépouillant l'Etat", *Le Monde Diplomatique*, 466, 1993, p.25.
- PNUD, "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza", *Comercio Exterior*, 42, 1992a, pp. 340-353.
- PNUD, "Magnitud y evolución de la pobreza en América Latina", *Comercio Exterior*, 42, 1992b, pp. 380-392.
- Sen, A., "Sobre conceptos y medidas de pobreza", *Comercio Exterior*, 42, 1992, pp. 310-322.
- Valentine, C., *La cultura de la pobreza*, Amorrortu editores, 1968.
- Venezuela, República de, *Gaceta Oficial* N° 31.256, 1977.
- Venezuela, República de, *Constitución de la República de Venezuela*, Mobil-Libros, 1983.
- Venezuela, República de, *Gaceta Oficial* 29-4-89, 1989.