

En Venezuela

Las mujeres y la política social

Gabriele Merz

¿QUE SIGNIFICA POLITICA SOCIAL?

La Constitución Nacional establece como uno de sus propósitos fundamentales «proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, 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».

La Constitución establece con estas palabras los principios que deberían regir en la sociedad venezolana y a partir de los cuales el Estado debería orientar sus políticas públicas para llevar a la práctica tales principios.

En todas las sociedades existen principios relacionados con el bienestar y protección de la población. Estos son generalmente estrechamente vinculados al sistema político imperante y la concepción de desarrollo, determinados éstos, a su vez, por los valores e ideologías dominantes en la sociedad, resultado de la interacción de procesos entre demandas de distintos grupos y actores, con diferentes intereses y valores acerca de lo que debe ser la sociedad.

En este sentido, las políticas sociales están basadas en dos tipos de premisas. Unas de tipo valorativo, filosófico o moral que tienden a definir los objetivos a alcanzar. Las otras, de tipo fáctico, que señalan las formas de cómo alcanzar los objetivos establecidos y dicen si son o no factibles de lograr. (Maingón, Thais, 1992) Los objetivos de las políticas sociales están dirigidos fundamentalmente hacia la búsqueda del bienestar y mejoría de las condiciones de vida de la población, y las decisiones y acciones que se definen a partir de estos objetivos estarían orientados hacia la transformación, al servicio de la población, llevando a la sociedad hacia nuevos modelos de desarrollo.

Las formas de Estado y su relación con la sociedad determinan cuál política social se construye. Se puede diferenciar entre una política social que busca corregir las deficiencias de un sistema socio-económico que en lo esencial se considera correcto y autorregulado, y una política social que pretende rediseñar un orden socio-económico que se considera imperfecto y cuya autorregulación es fuente de distorsiones. Se habla, en el primer caso, de una política social asistencialista, en cuyo caso la atención del gobierno va dirigida a aquellos sectores y grupos de población que se ven afectados desfavorablemente por el sistema socio-económico imperante. En el segundo caso, la política social tiene un alcance mucho más amplio y es entendida como una herramienta que permite corregir desigualdades en la sociedad a través de una acción amplia y directa del Estado en la sociedad, suministrando una serie de servicios y transferencias a sus ciudadanos, para lograr la distribución de poder entre los diversos sectores que participan en la sociedad¹

LA POLITICA SOCIAL EN VENEZUELA

En Venezuela, la existencia de abundantes recursos económicos provenientes de la renta petrolera permitió al Estado, al instaurarse la democracia, destinar una parte considerable del gasto público al área social sin necesidad de recortar o limitar los recursos destinados al crecimiento económico y la industrialización del país y sin afectar de manera significativa los intereses de los sectores tradicionales de poder. El objetivo de esta acción fue incorporar a vastos sectores de la población al desarrollo económico que permitiera convertir al país de una sociedad rural a una sociedad industrializada, apoyar el proceso de industrialización, establecer un mercado interno que diera

viabilidad al modelo económico y legitimizar el proceso político. El objetivo era aprovechar la renta petrolera para modernizar el país, y la acción social se instrumentó principalmente a través de la inversión en educación y salud.

A partir de la crisis económica de 1989, el Estado asume un modelo económico distinto, que se caracteriza por una menor intervención del Estado, la competitividad internacional y la eficiencia, que se pretendía alcanzar a través de la liberalización de la economía, la apertura al mercado externo, la liberalización de los precios, la reducción de las protecciones comerciales, la disminución, y en algunos casos, la eliminación de las transferencias y subsidios del Estado, la privatización, etc.

En el área social, el nuevo modelo económico imponía su concepción. "La política social es definida en el marco de las relaciones entre políticas de ajuste y compensación de sus costos sociales. La concepción dominante, muy influida por el hecho de que la mayoría de los planes de enfrentamiento de la pobreza se formulan en conjunción con programas de ajuste estructural, apoyados financieramente por organismos de crédito multilateral, se basa en la consideración de que, a largo plazo, los pobres estarán mucho mejor con el programa de ajuste que sin él. Pero, a corto plazo es esperable que ocurran efectos negativos de magnitud considerable en la situación social, especialmente una agudización de la pobreza. En consecuencia, se proponen medidas de carácter compensatorio y aplicación transitoria para atenuar estos impactos." (Cartaya, V. y D'Elía, Y., 1991)

Frente a la crisis, la agudización de las desigualdades, el incremento de la pobreza y de la desnutrición, el deterioro de las condiciones de trabajo y los significativos retrocesos en la calidad y cantidad de servicios de salud y educación, pero especialmente ante la nueva concepción del modelo económico que rige desde 1989, la nueva Política Social es concebida y ejecutada sobre la base de un conjunto de medidas compensatorias, subalternas a la política económica. No se trata de una Política Social que ataca a las causas estructurales de la desigualdad social y económica, sino de una Política subsidiaria del crecimiento económico, que parte de la idea que el crecimiento económico resultaría automáticamente, después de

un tiempo relativamente breve, en mayor bienestar de toda la población.

Las principales estrategias que resultan de esta orientación se puede resumir como sigue:

- Reducción de la intervención del Estado en el área social
- Reducción del gasto social
- Privatización
- Descentralización
- Participación de la sociedad civil
- Focalización

La política social se traduce entonces en la instrumentación de un conjunto de programas para atender los grupos más desposeídos y vulnerables de la población (niños en edad preescolar y escolar, niños que no están en el sistema escolar, mujeres embarazadas y lactantes y la población que vive en pobreza extrema), con el objetivo de enfrentar el aumento de la pobreza y contrarrestar los efectos negativos que en el corto plazo se esperaban de la política de ajustes, y que luego de haber establecido una economía sana y competitiva con sus consecuencias positivas sobre el ingreso, se podrían eliminar.

Los programas sociales tienen como estrategia principal la instrumentación de subsidios directos focalizados, en sustitución de los subsidios indirectos o generalizados. La focalización es vista como la principal vía para incrementar la equidad y eficiencia de las intervenciones públicas, estableciéndose grupos objetivos: los más pobres, y dentro de ellos los niños menores de seis años y las mujeres embarazadas; el tipo de servicio dentro de cada sector: educación básica, atención primaria en salud y programas nutricionales, y la distribución geográfica: atención prioritaria a las zonas de mayor concentración de pobreza. La estrategia prevé la descentralización en el diseño y manejo de los programas y una mayor participación del sector privado en la ejecución y/o distribución. Se plantea alguna forma de privatización y la posibilidad de participación del sector privado empresarial y la participación de las ONGs que aseguren la eficiencia en la prestación de los servicios sociales.

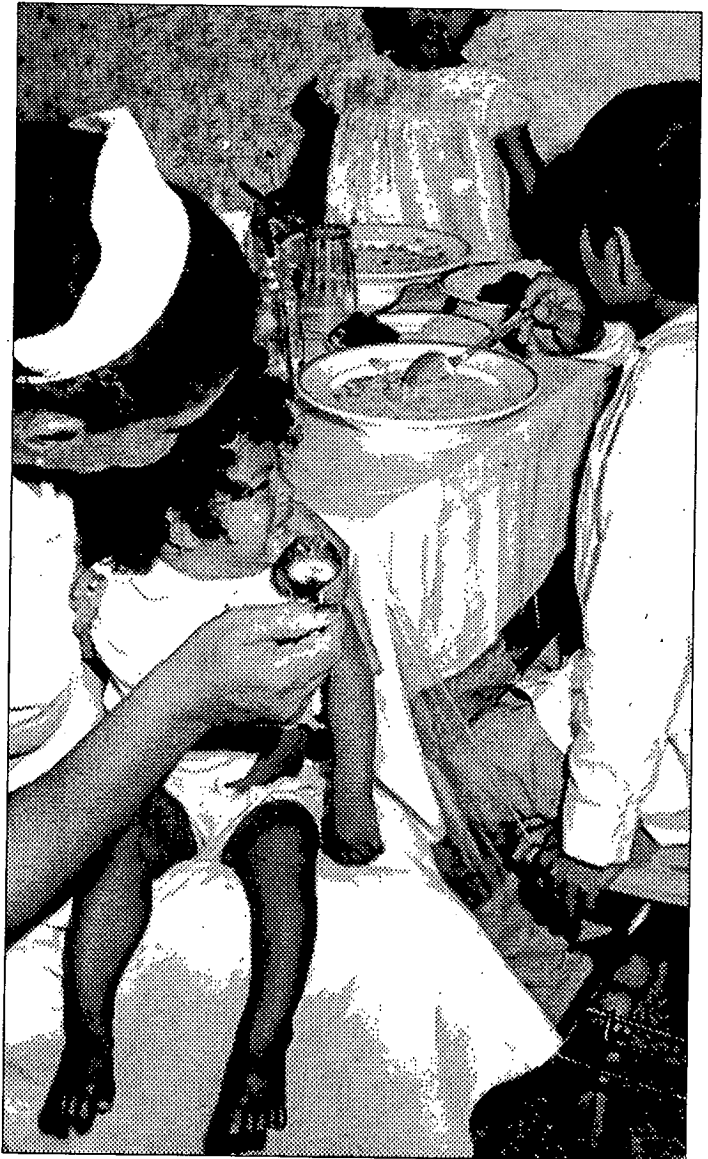
LA PARTICIPACION POLITICA DE LAS MUJERES

Como hemos dicho anteriormente, como solución a los problemas de eficiencia en la ejecución de los programas so-

ciales y de reducción de gastos administrativos, una de las principales estrategias de la política social es la incorporación a los programas sociales para la ejecución, distribución y administración, del sector privado empresarial (bancos, comercio) y de las organizaciones comunitarias.

En este sentido cabe destacar que las organizaciones de la sociedad civil han aportado sus esfuerzos a los fines de lograr la buena marcha de los programas sociales. En el caso de los programas de la red escolar, las sociedades de padres y representantes están formalmente integradas en la ejecución de los programas Beca Alimentaria, Beca Láctea y de Cereales a nivel local. En el caso del PAMI, los vecinos se han encargado de promover la actividad que desarrollan los ambulatorios y aún de cuidar estas instalaciones, y en el caso del programa de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares las organizaciones comunitarias prestan la infraestructura del local y mujeres de la comunidad actúan como madres cuidadoras.

Las mujeres, en este marco, están jugando un papel muy importante en la nueva configuración de los programas sociales. En primer lugar, ellas se encuentran entre las principales destinatarias de los programas sociales, tanto ellas directamente como representantes de los hijos: PAMI (atención preventiva en salud prenatal y estado nutricional de la embarazada, atención postnatal, atención preventiva de salud de los niños hasta seis años de



edad); Beca Alimentaria, Beca Láctea y de Cereales (administradora del ingreso familiar con el objetivo de mejorar el estado nutricional de los hijos hasta 6° grado de educación primaria); Hogares de Cuidado Diario (madre trabajadora que recibe apoyo para el cuidado integral de los hijos hasta seis años de edad). La intervención del Estado en este sentido está dirigido básicamente a la condición de la mujer como reproductora biológica (mujer embarazada y madre lactante) y reproductora ideológica (educadora y cuidadora de los hijos), y en menor medida como productora de bienes y servicios pero de nuevo ligada a su condición biológica (madre trabajadora). En segundo lugar, ella es vista como promotora y propulsora de los programas sociales, por su condición de madre que tiene la mayor responsabilidad para con sus hijos, y por su trayectoria de luchadora incansable

para con su comunidad.

El primer aspecto nos indica que la mujer es concebida dentro de la política social fundamentalmente como un agente promotor de la educación, salud y nutrición de los hijos y no como sujeto propio valedero de la intervención del Estado para lograr un mejoramiento de sus condiciones de vida. El segundo aspecto se refiere a la mujer como sujeto político que tiene injerencia en los programas sociales. Esta injerencia, sin embargo, se refiere fundamentalmente a su papel como agente promotor y propulsor, y en algunos casos como ejecutor. Esto ha llevado en muchos casos a las organizaciones de mujeres a asumir responsabilidades nuevas, replantear los objetivos de su ser y reorientar las acciones que estaban realizando.

ALGUNAS CONCLUSIONES E INTERROGANTES

El balance de la política social desarrollada en los últimos años revela avances, especialmente en relación al desarrollo de los programas sociales, pero también notables insuficiencias, en buena medida derivadas del comportamiento de la economía y su impacto sobre las condiciones de vida de la población y del deterioro en la prestación de los servicios sociales tradicionales, especialmente educación y salud.

Los programas sociales compensatorios se han adelantado, a pesar de la precariedad de las estructuras institucionales, logrando alcanzar un alto porcentaje de la población objetivo. Por otra parte, dentro de este cuerpo de programas se han iniciado algunos cuyos efectos potenciales trascienden la coyuntura, y su acción se dirige a atender problemas de carácter estructural. Este es el caso del Programa de Atención Materno Infantil (PAMI), el Programa de los Hogares de Cuidado Diario, de Expansión de la Atención al Preescolar, de Microempresas y otros.

Sin embargo, la estrategia que se ha seguido hasta ahora, de un programa de ajustes económicos y unos programas sociales compensatorios dirigidos fundamentalmente a mitigar los efectos del ajuste, se muestra insuficiente.

Como cualquier proceso o acción, un componente esencial es la evaluación y el seguimiento a las acciones que se realizan Partiendo de un objetivo y unas metas, el

seguimiento a las acciones sirve para evaluar si lo que estamos haciendo nos está acercando a nuestro objetivo o no es decir, si nuestra acción tiene el impacto deseado. En este sentido quedan muchos interrogantes tanto desde el punto de vista de la acción del Estado a través de los programas sociales como desde el punto de vista de la participación de las mujeres en los programas sociales.

En cuanto a los programas sociales muy brevemente se pueden mencionar los siguientes puntos de acuerdo a algunos estudios y observaciones de personas vinculadas a los programas sociales:

- Los nuevos programas sociales han logrado una alta cobertura en un tiempo relativamente breve y a pesar de una red social precaria.
- Su administración y ejecución ha sido, en lo general, transparente y eficiente.
- Los productos entregados por vía de los programas sociales significan una compensación al deterioro del ingreso de las familias y han permitido una disminución de los hogares que se encuentran en situación de pobreza extrema.
- Los programas desarrollados a través de la red escolar han influido en la disminución de la deserción escolar pero también han aumentado la repitencia lo cual no necesariamente es negativo por representar un incentivo de permanecer en el sistema escolar.
- Los programas sociales no han logrado la superación de la pobreza aunque se adelanta que sin ellos el porcentaje de las familias en situación de pobreza extrema sería aún mayor.
- A pesar de su focalización los hogares más pobres no disfrutaban de los beneficios de los programas sociales por las deficiencias de la red social.
- El PAMI ha aumentado sustancialmente las consultas preventivas en los ambulatorios pero ha resultado en algunos casos en una demanda tan alta que ha disminuido la calidad de la atención.
- Algunas personas indican entre los efectos negativos del PAMI que la consulta es vista por las mujeres como un requisito para recibir la leche o el Lactoviso y no como un

servicio beneficioso en sí, que las mujeres han dejado de asistir a los servicios de planificación familiar que ha aumentado la fertilidad y que ha disminuido la lactancia materna.

- En la instrumentación del Programa Hogares de Cuidado Diario y Multihogares no se ha puesto énfasis en el componente de capacitación de las madres cuidadoras.
- Las normas y requisitos administrativos no permiten su expansión a las zonas más pobres del país especialmente a las zonas rurales.
- Deficiencias en las relaciones interinstitucionales.
- La instrumentación de los programas sociales no ha sido acompañada del componente de promoción y educación.
- Separación entre política económica y política social, olvidando el decisivo papel del mercado en la generación de pobreza.

En cuanto a la participación de la mujer, algunas de los más importantes interrogantes son:

- En qué y cómo nos han favorecido los programas sociales.
- Cómo es nuestra participación y cómo es nuestra relación con los entes encargados de los programas sociales.
- Cuáles son nuestros problemas prioritarios como mujeres y en nuestra comunidad, y tienen éstos respuesta en la política social adelantada por el Estado.
- Qué soluciones encontramos y con qué acciones podemos atacarlos.

BIBLIOGRAFIA

- Cartaya, Vanessa y D'Elía, Yolanda. **Pobreza en Venezuela: Realidad y Políticas**. CESAP-CISOR, Serie Enfoque Social, Caracas, 1991.
- González, Bernardo, et al. **Seguimiento de la Situación Nutricional y de los Programas Alimentarios Orientados a la Población Infantil**. Caracas, 1993 (mimeo.).
- Iguñez Echeverría, Javier, et al. **Política Social, Democracia y Desarrollo**. Colección Trópicos, Alfadil Ediciones y CESAP Caracas, 1992.
- Maingón, Thais. **Política Social y el Nuevo Rol del Estado**. ILDIS, Caracas, 1992 (versión preliminar).
- Martel, Armando. **Venezuela: La Experiencia Reciente en el Area de la Política y los Programas Sociales**. Caracas, 1992 (mimeo.).