



## Balance Social 1999

# Del simplismo ramplón a la complejidad del bienestar

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO

**D**esarrollo social es la conquista del bienestar de la gente. El logro del bienestar, así como de la capacidad para mantenerlo y disfrutarlo, está íntimamente relacionado con las oportunidades económicas, las libertades políticas y civiles, la organización y participación social y, por supuesto, con las condiciones básicas de salud, educación y seguridad social. Cuando se promueven y existen condiciones sociales y económicas adecuadas, la gente puede efectivamente escoger, diseñar su propia vida y apoyar el desarrollo de otros, es así como la sociedad construye su propio bienestar. Además de voluntad y organización, ello exige un esfuerzo compartido y mantenido de largos años, pero algún día hay que empezar.

El proceso de empobrecimiento brutal registrado en el país en los últimos años, y con ello la exclusión de amplios grupos humanos de los bienes y servicios, señala un bienestar en progresivo deterioro.

Este proceso es observable a través de los informes anuales de Desarrollo Humano, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el cual demuestra como la caída constante del poder adquisitivo de la gente deteriora progresivamente las condiciones sociales y las oportunidades económicas del venezolano. El incremento constante de bienes y servicios y por ende la ampliación del acceso de la población a los mismos desde 1950, indicaba una conquista progresiva del bienestar social y de la modernización del país, que lucía irreversible. Sin embargo, el debilitamiento de la capacidad del Estado para responder a las aspiraciones crecientes, la fragilidad, rigidez y centralización institucional para gestionar respuestas con escasos recursos, el deterioro del ingreso por las bajas remuneraciones y el desempleo creciente, las dificultades del aparato productivo para transformar sus capacidades, el nivel educativo de la fuerza laboral, la fragmentación del liderazgo político, la poca participación ciudadana y el cambio en el entorno internacional, generan un agudo deterioro, en especial, en la capacidad del poder adquisitivo de los venezolanos, que nos retrotrae a los niveles de hace treinta años.

Gráfico 1 / Evolución del Índice de Desarrollo Humano en Venezuela 1991-1999

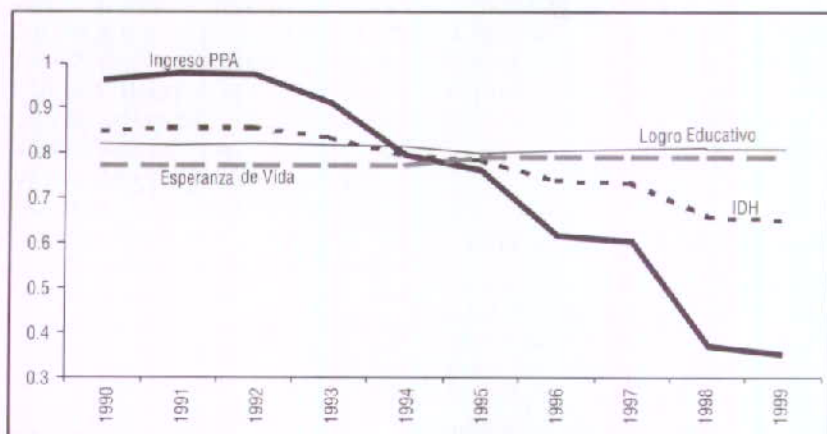
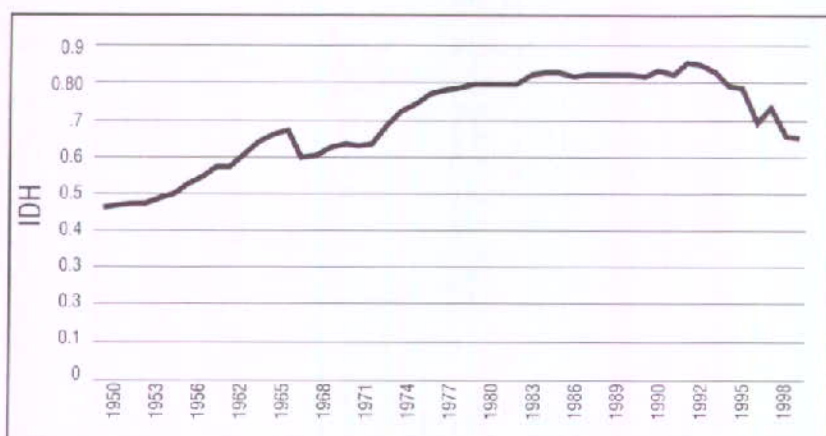


Gráfico 2 / 49 años de Desarrollo Humano en Venezuela



Si bien, el país desde finales de los setenta pierde el ritmo de crecimiento constante, y se tiene una primera crisis importante entre 1990 y 1994, hay cierta recuperación en el lapso de 1996-97, posteriormente la caída de los niveles de vida se profundiza con el deterioro acumulado del ingreso de los venezolanos.

### La maraña del desempleo

La severa contracción del desempeño económico en 1999 se diferencia de las crisis económicas del pasado, por ejemplo de la recesión de 1989, en dos aspectos: su larga duración y que a lo largo de la crisis el tipo de cambio lejos de devaluarse, se ha apreciado en términos reales, lo cual presiona sobre la competitividad del sector manufacturero nacional. La contracción se inicia en el segundo trimestre de 1998 y dura ya año y medio.

Necesariamente se tiene que hacer referencia al tipo de cambio, el cual al apreciarse en cerca de un 20%, hace que la inflación doméstica tenga un porcentaje superior a la inflación importada, lo que significa que nuestras importaciones se abaratan y nuestras exportaciones se encarecen. El aparato productivo nacional, por lo tanto, se ve afectado tanto por la caída de la demanda interna al reducirse el gasto público y caer las inversiones, como por la pérdida de competitividad respecto a los bienes externos. ¿Cuáles son las consecuencias sociales? Tanto la duración, como la profundidad de la crisis se traduce en el cierre de un buen número de centros manufactureros y el diferimiento de inversiones, lo cual no sólo implica la pérdida de empleos, sino también del conocimiento acumulado el cual se va con los técnicos y trabajadores. No sólo se deja de reponer el capital físico, sino que se pierde el capital humano y el aprendizaje de largos años.

Una recesión tan prolongada como la actual provoca pérdidas intangibles que llevará tiempo recuperar y que usualmente tiende a soslayarse en el análisis macroeconómico y aún en el político.

En 1998, la tasa de desocupación abierta era muy superior al promedio de América Latina y Venezuela (11,3) ocupaba el tercer lugar detrás de Colombia (15,1) y Argentina (13,2). Durante el período 1990 y el primer semestre de 1999, se incorporaron 3 millones de personas en edad de trabajar y se crearon aproximadamente 2 millones de puestos de trabajo, lo que implica un saldo de cerca de un millón de nuevos desempleados. La incorporación de la mano de obra femenina sigue siendo un factor destacable e impresionante. Para el inicio de la década de los noventa, 30 de cada cien mujeres estaban trabajando o buscando trabajo y para 1999 la mitad de las mujeres mayores de 15 años están en este proceso. Si bien desde 1995 las mujeres tienen mayor desocupación que los hombres, esta situación se agudiza hoy en día, representando el 44% del total de desocupados y condicionando la posibilidad real de igualdad de oportunidades. Algo similar ocurre en la población juvenil en donde la desocupación, para el primer semestre del 99, alcanza el 27,9% de jóvenes.

En la actividad de la construcción, el desempleo alcanza cerca de uno de cada cuatro trabajadores, lo cual es significativo si tomamos en consideración el peso de la misma en la generación de empleo. Por otra parte, existe desconfianza en una pronta recuperación y para ello se recoge la expresión de los empresarios (Encuesta Coyuntura Industrial, 1999) quienes manifiestan haber disminuido el número de trabajadores los primeros seis meses y no preveían aumentos de nómina para el resto del año. El desempleo es el problema más serio que "siente" la población venezolana (Consultores 21, julio-99), superando incluso al problema de la inseguridad o el costo de la vida, por cuanto, ante la situación económica y la brutal competencia en el mercado de trabajo, tanto pobres como no pobres están igualmente afectados.

### La informalidad: ¿válvula de escape?

En contraste con la cifra oficial de 15,3% de desempleo, el Centro de Documentación y Análisis de los Trabajadores (CENDA) estima en 20% el desempleo abierto y considera que el 51,3% de la fuerza laboral está en el sector informal. Es necesario también señalar la diversidad de la informalidad, en donde aproximadamente el 60% no son ni profesionales, ni técnicos, pero sí trabajadores por cuenta propia o "autoempleados" y un tercio se dedica al comercio. La economía informal, fundamentalmente la que todos conocemos como "buhonería", se ha convertido en salvavidas para generar ingresos, independientemente de la capacitación. El prolongado problema de desempleo, las dificultades económicas y la pérdida creciente de puestos de trabajo está saturando el sector informal, al punto que algunos consideran que dentro de este sector existe un 4 % de desempleo. Para Oscar Meza, director de CENDA, el empleo informal se está degradando "ya que la pérdida de oportunidades de empleo, aun cuando éste fuera precario o desprotegido, es consecuencia de la saturación que experimenta este mercado". Varios factores inciden en la depresión de la informalidad: la reducción de ingresos de los mismos trabajadores informales disminuye su potencial como compradores, la necesidad de orientar los ingresos mínimos hacia los alimentos y servicios básicos y la proliferación de oferentes que dificulta la colocación de productos. Un elemento destacable es la incorporación creciente de menores de edad en situaciones de explotación laboral.

El empobrecimiento prolongado lleva a una situación de escasa sobrevivencia y una caída de la productividad del trabajo. El ingreso promedio de los trabajadores en 1998 se estimó en 170.000 bolívares, diferenciándose el trabajador de empresa privada formal en un ingreso de aproximadamente 180.000 bolívares mensuales, el trabajador por cuenta propia en 142.000 bolívares sin prestaciones, ni protección social; y el trabajador de microempresas informales en Bs. 97.000. De acuerdo a la Encuesta de Hogares, aproximadamente una tercera parte de los trabajadores recibió en 1998 ingresos inferiores al salario mínimo legal y sólo una cuarta parte obtuvo ingresos superiores a los 210.000 bolívares mensuales. El deterioro pro-

gresivo del ingreso explica los incrementos en la pobreza y en las situaciones de miseria. No es de extrañar los déficit nutricionales, el aumento de nacimientos de niños con bajo peso, la deserción escolar y sobretodo juvenil y el incremento de la violencia, tanto familiar como urbana.

### Discusión abortada: seguridad social

La esperanza de construir el bienestar apoyado en redes de protección social tendrá que esperar. Los acuerdos tripartitos para el diseño e instrumentación de un sistema integral y eficiente realizados en 1998, sufrieron profundas discusiones durante 1999, sin lograrse nuevamente el consenso esperado. Durante el tiempo de la habilitación se reformaron algunos subsistemas después del tiempo reglamentario, lo cual deja dudas sobre su legalidad. Tenemos la percepción de que el año que terminó fue un año perdido para la seguridad social. Los administradores de pensiones no han arrancado y se encuentran con una fuerte oposición ideológica. Por lo pronto, el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, vuelve a renacer como el ave fénix. Sin embargo, hay que reconocer la gravedad por

la inviabilidad que significa haber legislado las pensiones de acuerdo a la canasta normativa. El valor de la misma es de 646,602 bolívares, por lo que habrá pensionados entre 840.000 y 900.000 bolívares. Puede asumirse como un saludo a la bandera los cambios efectuados, pero todavía la verdadera reforma espera y la población venezolana más que nunca. Los enemigos de la ley del sistema de seguridad social no dejan de evaluar los cambios, que iban a efectuarse en un primer momento, como de mayor perversidad que los alcanzados durante el gobierno anterior. La Constitución 1999 le otorga lugar preeminente a la conformación de un sistema dándole responsabilidad creciente al Estado.

Pero, veamos dónde estamos. La población beneficiaria de los servicios del Seguro Social en 1994 fue de 43,5% descendiendo a 37,5% en 1998 y el grado de cobertura de los asegurados con relación a la fuerza de trabajo en 1998 constituye su valor histórico más bajo, esto es, 24,1%. Las pensiones promedio mensual en 1998 alcanzaron la suma de 59.045 bolívares. El deterioro acumulado es de 3,4% con relación a 1994, a pesar del incremento de 75% realizado en 1998.

Cuadro 1: Indicadores de Cobertura del Seguro Social (1994-1998)

	1994	1995	1996	1997	1998
Asegurados/Asalariados	58,0	51,8	50,0	44,8	45,7
Pensionados/Asegurados	11,6	12,6	13,7	13,8	16,23
Pensionado Vejez/Asegurado	6,8	7,6	7-8,4	8,5	10,3
Aseg. Reg.Gral./Aseg. Total	85,5	79,0	81,7	84,7	82,6
Pensión vejez (Bs.1998)	61.151	63.801	29.327	41.034	59.045
Deterioro Acumulado Pensiones de vejez 1994=100	0,0	4,3	-52,0	-32,9	-3,4

Fuente: IVSS-OCEI, ILDIS Informe Social 1998

El debate sobre la seguridad social en la ANC enfrentó al sector privado y los constituyentistas en varios aspectos: la reducción de la jornada laboral a 40 horas semanales, el anclaje de las prestaciones sociales en el último sueldo percibido por el trabajador y lo relativo al carácter no lucrativo de los fondos de pensiones y la exclusividad del Estado. Finalmente, la nueva Constitución obliga al Estado a brindar un servicio no lucrativo de seguridad social, pero exige una Ley especial que pueda facilitar espacios a los fondos de pensión privados, en paralelo al servicio oficial.

Por lo tanto, no hay precisión hasta que se promulgue la ley correspondiente, que resulta prioritaria si se desea fomentar este sector como fuente de ahorro e inversión. En cuanto al régimen laboral, si bien reproduce en términos generales el sistema existente desde 1936, la disposición transitoria en materia de prestaciones sociales en donde se amplía el lapso de prescripción, pudiera ser un desestímulo a la inversión y a la capacidad de competitividad del aparato productivo, sin embargo, ello dependerá de la modificación prevista a la Ley Orgánica del Trabajo.

## Enfrentar la pobreza: objetivo o retórica

Es una realidad tangible que el ingreso medio de la población se acerca cada día más a la línea de pobreza. Si en 1975 se estimaba que un tercio de la población tenía ingresos inferiores a la línea de pobreza, para 1997 encontramos que esta estimación se duplica (67,2%). Sin embargo, el enfrentamiento de la desigualdad ha sido constante en el discurso de nuestro desarrollo y, si a ver vamos, este discurso se fortalece hoy en día al resaltar la brecha entre ricos y pobres. Contra toda visión fatalista, se replantea la necesidad de asumir el problema de la exclusión social más allá del simplismo populista o de un voluntarismo retórico. Además de la caída general del ingreso, hay que asumir el problema estructural de la distribución del mismo. Los aportes realizados por M. Riutort identifican algunos factores que acentúan la brecha entre los pobres y los no pobres que demuestran la necesaria articulación entre decisiones económicas y decisiones sociales, reconociendo la heterogeneidad de la pobreza y la importancia capital de la escolaridad.

nomía para presionar en la corresponsabilidad del bienestar social. Los programas sociales lentamente se transformaban, mediante la presión y presencia de los nuevos actores, como son las organizaciones, las comunidades y la vida municipal; aspirando no sólo a ser gestores en la ejecución, sino a ser verdaderas correas transmisoras de aspiraciones y soluciones. A la clásica diferenciación sectorial, se buscaba institucionalmente fortalecer la capacidad de interlocución con el diseño y ejecución de las políticas económicas y del quehacer participativo ciudadano. Se iniciaba así el camino de superar la visión fragmentada de educación, salud, vivienda, equipamiento comunitario, empleo, por la visión de la prestación de un conjunto de servicios sociales considerados como indispensables para que la mayoría de la población disponga de las herramientas necesarias para acceder a los bienes básicos y mediante su participación en el mercado de trabajo, fortaleciendo la permanencia de las oportunidades para la toma de sus propias decisiones. Es así que la diversificación institucional, si bien implicaba una posibilidad de atomización, por otra parte fue generando una

cial y la oferta se centraliza en el Plan Bolívar 2000; se eliminan los programas de atención focalizada tales como la red multihogares, que atendían a 330.000 niños a través de organizaciones sociales, fácilmente complementario del preescolar no convencional; el PAMI, el subsidio familiar, cuya experiencia de gestión podría haber alimentado algún sistema de protección social popular; los programas de cooperación multilateral se someten a revisión con la consiguiente paralización. Y finalmente, se dispersan los esfuerzos de organicidad: el Ministerio de la Familia, soporte de la incipiente participación social se adscribe al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, retomándose la idea central en la satisfacción de necesidades asistenciales. En el campo educativo, también se adscriben las políticas de cultura y deporte como apoyo a lo pedagógico en desmedro de un enfoque de alternativas creativas y de enriquecimiento de opciones de vida, y el ámbito de prevención del delito y justicia al Ministerio de Relaciones Interiores, sin mucho espacio para la emergencia ciudadana. Sin olvidar la formación de gerentes sociales y el seguimiento evaluativo y de información que permite transformar, ajustar y sustituir tanto las alternativas, como la capacidad de responder a la cambiante realidad. La descentralización y responsabilidad compartida de la inversión social se debilita y puede decirse que finaliza el año en medio de una gran incertidumbre con fuerte tendencia a la discrecionalidad, al clientelismo y a hacer de la inversión social una herramienta presidencialista. Además de la pérdida del capital humano y del capital institucional acumulado, lo más grave es la proliferación de promesas, sin ofertas para la vida social participativa democrática.

Así como empleo sin educación y educación sin empleo, es una de las tantas paradojas que enfrentar; activismo social sin la institucionalidad que reconoce y respeta la diversidad de los actores sociales, simplemente profundiza la desigualdad que queremos superar.

**MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO**  
Psicóloga social, directora de SIC

### Probabilidades de ser pobre en población de trabajadores ocupados

50% de los trabajadores que tienen cero años de escolaridad tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza.

33,2% de las mujeres trabajadoras son pobres.

20% de los trabajadores hombres son pobres.

Los trabajadores rurales tienen el 38,9% de probabilidad de ser pobres.

Los trabajadores urbanos el 21,7% de probabilidad de ser pobre.

Si se encuentra en el sector informal tiene el 37,8% de probabilidad de ser pobre.

Si se encuentra en el sector formal el 14,8 % de probabilidad de ser pobre.

Fuente: La Pobreza: un mal posible a superar. Matías Riutort. El costo de erradicar la pobreza. UCAB-A.C. Promoción de estudios Andrés Bello. Caracas. 1999.

## Institucionalidad vapuleada

Durante los últimos años, lentamente el sector social institucional se había orientado a una modernización que permitiera superar el quehacer clientelista por una clara focalización asistencial hacia los grupos más vulnerables y la diversificación de propuestas que promovieran la autonomía de las organizaciones de la comunidad, tanto en la innovación como en la solución de sus problemas. El clientelismo ha sido un enemigo constante de la organización de sistemas y redes sociales con auto-

red institucional, sustentada en un quehacer dinámico con los nuevos actores sociales, cuyo gran requerimiento era la necesidad de organicidad, en este sentido, el planteamiento de un eje del Desarrollo Social. La reforma institucional llevada a cabo durante 1999, revierte esta tendencia bajo el supuesto de la eficiencia del gasto social por la centralización, la eliminación de las alternativas y la reducción burocrática. Con la consecuente pérdida del conocimiento y la incipiente confianza acumulada. Se tiende a unificar la ejecución de los programas sociales en el Fondo Único So-