

Enmascaramiento del incumplimiento de los Derechos Humanos: **LOS PROGRAMAS CONTRA LA POBREZA EN VENEZUELA ¹**

*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.

Recibido:26-01-95 • Aceptado:03-03-95

1 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.

* Ingeniero de Sistemas (ULA). Post-grado en Ciencias Sociales. Ecole Des Hautes Etudes en Sciences Sociales (Paris). Departamento de Sistemología Interpretativa. Universidad de Los Andes. Mérida - Venezuela

Introducción

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 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 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 contenido, 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

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

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 comunmente 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 disfrutan 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

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).

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).

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 dolar 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 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 esa 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.**

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

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 democracia; en fin, un campo que despliega necesaria-

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.

mente 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

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.

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 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 com-

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

portamiento 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.

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).

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 bien 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

Gráfico 1
Distribución del ingreso familiar
(% del ingreso recibido por % población)

