NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE - CEPAL

Distr.
LIMITADA

LC/L.714(Conf.82/3)Add.5
1º de octubre de 1992

SOLO ESPAÑOL

Tercera Conferencia Regional sobre la Pobreza
en América Latina y el Caribe

(Santiago de Chile, 23-25 de noviembre de 1992)

FOCALIZACION Y POBREZA: NUEVAS TENDENCIAS EN LA POLITICA SOCIAL

Focalización de programas masivos: el caso venezolano de la beca alimentaria

Este documento fue preparado por el señor Boris Lima, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, dentro del marco del proyecto PNUD/CEPAL de apoyo a la preparación de la Tercera Conferencia Regional sobre Pobreza, (RLA/92/013). Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

No ha sido sometido a revisión editorial.
92-10-1576

INDICE

		Página
I.	NATURALEZA DEL ESTUDIO	1
II.	UNA POLITICA SOCIAL DE CARA A LA POBREZA	2
	1. Situación de la pobreza en Venezuela	2
	2. La política social diseñada para el período 1989-93	2
	3. Lineamientos estratégicos del VIII Plan de la Nación	3
III.	POLITICA SOCIAL Y FOCALIZACION	5
	1. Grupos de población y política social	5
	2. Focalización de programas sociales	6
	3. Antecedentes venezolanos en políticas por grupos y focalizadas	7
	4. Política de enfrentamiento a la pobreza	7
IV.	CARACTERISTICAS BASICAS DEL PROGRAMA	10
	1. Identificación del programa	10
	2. Aspectos institucionales y organizativos del programa	11
V.	CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y METAS	20
	1. Diseño	20
	2. Estructura organizativa, recursos humanos y físicos	24
	3. Estrategia operativa	26
	4. Participación del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil	27
	5. Aspectos financieros	27
	6. Mecanismos de control y seguimiento	36
	7. Efectos colaterales	37
VI.	UN PROGRAMA SOCIAL MASIVO Y FOCALIZADO	39
	1. Los asuntos técnico administrativos	39
	2. El contexto político institucional	42
Notas		44

I. NATURALEZA DEL ESTUDIO: INTRODUCCION

Este trabajo se refiere a la experiencia de focalización emprendida por el Programa Beca Alimentaria, destinado a las familias en situación de pobreza crítica en Venezuela. Se trata de un Programa Social del Estado Venezolano de carácter masivo, combinado con una estrategia de focalización a un sector de la población colocado en situación de vulnerabilidad. Como tal, sus resultados se conciben en función de la satisfacción de las necesidades de los destinatarios. Además de ser diseñado e instrumentado por el sector público, se orienta hacia la redistribución de recursos, vía transferencia directa, hacia los más carenciados, y es el resultado de un proceso político-institucional donde convergen el sector público, organizaciones privadas y la institucionalidad política.

El programa se crea en un contexto de escasez de recursos financieros, de inestabilidad política y social, y de aplicación de un programa de ajustes macro-económicos que aceleró procesos de deterioro de las condiciones de vida de la población. Su ámbito de desarrollo está condicionado por estructuras públicas politizadas, lo cual ha obligado a su continua adaptación en procura de fórmulas innovativas que le permitan conducirse con niveles satisfactorios de eficacia.

La focalización implica tratamiento y protección preferencial a grupos humanos específicos, en procura de una mayor racionalización en el uso de los recursos públicos. En la experiencia venezolana que nos ocupa, esta estrategia debe ubicarse dentro de un contexto más amplio, a saber, el de los planteamientos metodológicos de formulación de política social para grupos de población, enfoque divergente a la clásica sectorialización de programas sociales, hasta ahora responsable de la conducción de los programas masivos y de la desfiguración del funcionamiento institucional público.

Las reflexiones que siguen se fundamentan en los resultados de una investigación evaluativa 1/ del diseño y proceso de funcionamiento del programa-insignia de la Política Social del Estado Venezolano, concebido inicialmente con un carácter coyuntural, compensatorio y de temporalidad acotada, como parte de una estrategia global de enfrentamiento a la pobreza.

El documento comienza estableciendo los referentes institucionales y conceptuales en que se sitúan la situación de la pobreza y la política social diseñada por el Estado Venezolano para el período 1989-1993. A continuación se presentan reflexiones teóricas sobre la política social dirigida a los grupos de población y la focalización de programas sociales en el contexto de la sociedad venezolana. La evaluación en profundidad del Programa Beca Alimentaria comienza con la identificación del mismo y de sus aspectos institucionales y organizativos, para luego introducirse en el análisis evaluativo propiamente tal del funcionamiento del programa. El cierre del trabajo recoge las interpretaciones derivadas de la evaluación previa, con énfasis en aspectos técnico-administrativos y político-institucionales.

II. UNA POLITICA SOCIAL DE CARA A LA POBREZA

1. Situación de la pobreza en Venezuela

La pobreza en Venezuela tiene un carácter masivo y estructural y se ha agravado a raíz de la aplicación del programa de ajustes.

Los indicadores del nivel de vida que venían presentando un avance sostenido, tales como el aumento del ingreso por habitante, disminución de la tasa de analfabetismo, aumento de la escolaridad, disminución de la mortalidad infantil o incremento de la esperanza de vida, se han desacelerado en unos casos y en otros se han revertido. De modo que el ritmo de crecimiento de la pobreza en Venezuela se ubica entre los más altos de América Latina. Los indicadores compuestos del comportamiento de la pobreza, revelan:

* Según el Mapa de la Pobreza, para 1981 el 40.7% de los hogares tenían al menos una necesidad básica insatisfecha.

* Según el método de las Líneas de Pobreza, en 1981 uno de cada tres hogares eran pobres, pero en 1990 el problema se agrava pues dos de cada tres hogares se encontraban en situación de pobreza.

* Según el PNUD por este mismo método, en América Latina para 1970 y 1980 la pobreza era de 40.0% y 35.0%, mientras que en Venezuela era de 25.0 y 22.0%, y para 1989, según cálculos recientes la cifra llegó a 67.2%.

2. La política social diseñada para el período 1989-93

La política social venezolana a partir de 1989 ha dado un viraje sustantivo. Se reconoce el acelerado crecimiento de la pobreza acumulada en la década de los 80. También se preveen los efectos negativos que sobre la distribución del ingreso y las condiciones de vida arrojaría el programa de ajuste estructural en sus primeros momentos.

La situación social se caracteriza no sólo por el crecimiento de la pobreza, sino además por la baja del poder adquisitivo del salario, el aumento del desempleo y la incorporación masiva de la población al sector informal de la economía. Si a esto se agrega el deterioro de los servicios públicos y sociales, y el aumento de la morbilidad y mortalidad, todo ello obliga al Estado venezolano a formular una política social que aspire a compatibilizar crecimiento con equidad.

En el VIII Plan de la Nación, que rige el período de gobierno 1989 - 1993, el Estado se define como rector de la política social en la búsqueda de mayor equidad social y profundización del desarrollo cultural, para lo cual se decide:

- Centrar esfuerzos en la mejor distribución del ingreso, considerando que la mejor política redistributiva es la mejora de los niveles de empleo.

- No dispersar esfuerzos en subsidios indicriminados y, contrariamente, instrumentar políticas directas y focalizadas de ataque a la pobreza.

- Procurar una mayor eficiencia en la utilización del gasto social, a través de una mejor coordinación de las instituciones del sector público, una mejora de la gerencia de los servicios públicos básicos y la incorporación de la sociedad civil a la instrumentación de la política social y cultural; con lo cual se garantiza el fortalecimiento de la institucionalidad estatal y una mayor legitimidad ante la sociedad.

En resumen, la nueva política social se plantea tres grandes objetivos: Mejorar la calidad de vida de todos, dinamizar nuevos valores sociales y culturales y erradicar la pobreza extrema. Estos objetivos se plasman a través de cuatro grandes estrategias:
Enfrentamiento de la pobreza estrema, más empleos y mejores ingresos para todos, mejoramiento de los servicios sociales y culturales, y eficiencia institucional y participación de la sociedad civil.

Tomando en cuenta la dimensión temporal se considera y se percibe la existencia paralela de dos grandes perfiles de política social, a saber:

a) Una Política Social Coyuntural: dirigida a remediar los efectos heredados de los ajustes recesivos implementados en la década de los 80 y los propios del ajuste tipo shock inaugurado en 1989. A la política social se le asigna un importante rol de apoyo y protección a los grupos más afectados, mediante una localización del gasto en grupos específicos y más vulnerables, dentro de una estrategia de descentralización y desconcentración, utilizando esquemas técnicos y operativos de bajo costo e iniciativas gerenciales de la sociedad civil. Papel central ocupan las transferencias directas o subsidios a la población más vulnerable.

b) Una Política Social Estructural: que sería la verdadera política de desarrollo social que tiene como norte el mediano y largo plazo. La estrategia se basaría en el incremento de los recursos financieros destinados al área social, pero para maximizar el uso de estos recursos se plantea la necesidad de realizar una reforma de la estructura de funcionamiento y de gerencia del aparato institucional que maneja los programas sociales y la incorporación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

3. Lineamientos estratégicos del VIII Plan de la Nación

El VIII Plan de la Nación se fundamenta en seis lineamientos generales, a saber: Compromiso Social, Crecimiento sin Inflación, Competitividad Internacional, Conservación de los Recursos Naturales, Cambio Institucional y Capitalización de los Recursos Humanos.

Los Lineamientos del Plan están conformados por una serie de proyectos estratégicos dirigidos a esos problemas fundamentales con perspectivas de largo plazo. Dichos proyectos se desagregan en variadas operaciones, pero de ellas presentaremos aquí sólo las especificidades del tema que nos ocupa: la Política Social. Alllí se plasman en dos componentes o lineamientos estrategicos, cuales son el Compromiso Social y la Capitalización de Recursos Humanos. En el VIII Plan se plantea que hay que garantizar acceso a "oportunidades de realización individual y colectiva",

para lo cual es necesario "que el mejoramiento en la productividad de los trabajadores se vea compensado por mejores salarios y oportunidades laborales"; se reafirma que el Estado ha de "concentrarse en lograr el bienestar de las grandes mayorías, dejando al sector privado el espacio suficiente para su expansión".

Para los fines de satisfacer permanentemente las necesidades básicas, se irán efectuando transformaciones estructurales, pero "entre tanto será preciso adoptar medidas que provean a las familias que viven en condiciones de pobreza extrema, compensaciones sociales que les permitan satisfacer sus necesidades esenciales"; con lo cual se adopta la dupla combinada de acción inmediata en el corto plazo, y otras acciones para el mediano y largo plazo. También se explicita la necesidad de diversificar y multiplicar los escenarios de planificación para mejorar la capacidad de la política social, con el propósito de prevenir y resolver desigualdades sociales, "evitando en lo posible la sola responsabilidad del sector público". Se abre así el campo de actuación a otros agentes distintos al sector público en la gerencia de las políticas sociales, vale decir, a la privatización en cualquiera de sus formas: la producción misma, la venta de servicios o la gerencia de programas y proyectos sociales.

Haremos una presentación esquemática de los dos lineamientos estratégicos en los cuales se asienta lo social del VIII Plan, centrándonos en el Compromiso Social, dentro del cual está comprendido el programa de la Beca Alimentaria que aquí nos ocupa.

En cuanto a la **capitalización del recurso humano**, se plantean respuestas más estructurales a las necesidades de la población en general. Incluye programas de reforma educativa, de salud, cultura, deporte, ciencia, tecnología y de comunicación social.

En cuanto al **compromiso social**, se procura dar respuesta a la grave situación de la población en pobreza extrema. Incluye programas compensatorios por medio de subsidios directos, focalizados hacia los grupos más vulnerables. También plantea la creación de bases para generar niveles de empleo productivo e ingresos adecuados que permitan la satisfacción de las necesidades básicas y una creciente motivación al logro. Adicionalmente, alude al mejoramiento de la calidad y cobertura de los servicios públicos y programas de vivienda para esos grupos menos favorecidos; así como también, hacer más eficiente la red de seguridad social, prestando especial atención al fortalecimiento de la capacidad gerencial de las instituciones públicas responsables de la acción social. Estas propuestas del compromiso social se sintetizan en cuatro Proyectos Estratégicos:

1. Enfrentamiento a la pobreza y protección a los grupos vulnerables.

2. Creación de condiciones para el crecimiento del empleo y fortalecimiento del sistema de seguridad social.

3. Mejoramiento de la eficiencia y la eficacia de los servicios sociales y culturales.

4. Fortalecimiento institucional y promoción de la participación de la sociedad civil.

III. POLITICA SOCIAL Y FOCALIZACION

1. Grupos de población y política social

En Venezuela, como en América Latina durante las últimas décadas, en materia de planificación social y política social predominó la consideración sectorial. Los servicios sociales de salud, vivienda, educación o nutrición, si bien alcanzaron a ampliar la cobertura y son base de la política pública de desarrollo, han evidenciado múltiples restricciones para extenderse a todo el tejido social y geográfico, en especial para llegar en forma directa y oportuna a la población de más bajos ingresos, precisamente los sectores con necesidades más apremiantes.

Esta falta de idoneidad y eficiencia remite no sólo a problemas de escasez de recursos o falta de voluntad política, sino también a cuestiones conceptuales, metodológicas y técnicas de la planificación y la política social. Los criterios predominantes de la planificación normativa por un lado; la formulación de política para atención exclusiva de necesidades básicas individuales, a partir de las estructuras organizativo-funcionales de la administración pública, por otro; y la aplicación programada de los proyectos sociales: todo ello es parte de este cuerpo metodológico conceptual que ha generado limitaciones al potencial creativo y resolutivo de las políticas públicas del campo social.

Se está en presencia de un enfoque alterno, cuando para incrementar los efectos e impactos de la política social ésta se formula en función de grupos específicos de población destinataria. Vale decir, siempre y cuando los recursos a priori se dirijan sobre determinadas categorías de individuos, definidos éstos en función de los roles que desempeñen (como campesinos, trabajadores, mujeres) o bien de las situaciones sociales que los estructuren. Estos grupos suelen ser contingentes de población involuntariamente excluida del mercado productivo y de consumo, o con restricciones para participar en el mismo a consecuencia de la escasez de sus ingresos, por impedimentos físicos o por sus necesidades muy específicas (los pobres, las madres, los niños, los ancianos o los impedidos, etc.).

Esta perspectiva no se cincunscribe a la clásica planificación por sectores, sino que se orienta más bien a resolver problemas que afectan en forma recurrente a una categoría de individuos, y que tienen su origen en rasgos estructurales de la sociedad y de sus miembros. Mediante este enfoque es posible, de una parte, emplear estrategias destinadas a modificar las propiedades y condiciones de conjuntos de individuos mediante paliativos a los síntomas y consecuencias; tal es el proceder del asistencialismo tradicional y de las modernas medidas compensatorias con horizonte de corto plazo. Pero por otra parte es posible encontrar estrategias dirigidas a modificar las estructuras que precisamente producen las condiciones compartidas por esos conjuntos humanos. 2/

La política social definida en función de grupos-meta difiere de la clasificación tradicional de sectores privilegiados por el modelo de Bienestar Social. Una política dirigida a la niñez, por ejemplo, remite tanto a la salud, la educación o la nutrición en procura de una mayor coherencia y eficacia al reducir la fragmentación y dispersión de las medidas sociales; facilita igualmente la lucha contra la excesiva centralización y concentración, así como un involucramiento de los destinatarios en la

formulación de demandas, en la evolución de acciones o en la formulación de alternativas de acuerdo a las consideraciones de participación ciudadana. También juega papel clave respecto a la asignación de recursos y los mecanismos de racionamiento de los mismos, pues ayuda a precisar el destino del gasto social y facilita la presencia de interlocutores. De igual modo, el enfoque de grupo-meta abre espacio para la implantación de una eficiente coordinación de los entes públicos o de la sociedad civil que intervienen en el diseño y ejecución de las acciones sociales; y refuerza las oportunidades de constitución de un ejecutivo o autoridad social.

Tanto las estrategias compensatorias como las estructurales son perfectamente complementarias, pues dan lugar a dos niveles de acción planificadora: la dirigida a modificar rasgos de la categoría de individuos, donde los elementos del contexto actúan como obstáculos; y las destinadas a modificar rasgos de la estructura de la sociedad, vale decir, de las formas estables de hacer y pensar en lo económico, lo social, lo político, lo cultural y los procesos que los cimientan. 3/

Metodológicamente la formulación de política y la planificación social se auxilian de la clasificación de grupos objetivos según diferentes perfiles tales como:

- Grupos conformados de acuerdo a características socio- demográficas (de edad, sexo, restricciones biológicas o psicológicas): niños, ancianos, mujeres, impedidos.

- Grupos localizados espacialmente, según ciertos lugares definidos del territorio: zonas de fronteras, indígenas, campesinos asentados en áreas singulares, los habitantes de tugurios o de zonas periféricas de las ciudades.

2. Focalización de programas sociales

Directamente relacionado con lo anterior surge la temática de la selectividad en la asignación de recursos públicos, y de las técnicas y metodologías de focalización. Se trata de la selectividad hacia ciertos grupos de población con características específicas, los cuales reciben un tratamiento preferencial, porque se convierten en grupos focales. La predilección o protección especial puede darse indistintamente con el modelo teórico de Bienestar Social o el de Igualdad de Oportunidades propio del neoliberalismo. 4/ La selectividad siempre ha existido, pues siempre ha sido necesaria la jerarquización de problemas a atender y la toma de decisión respecto a prioridades. Lo cierto es que cuando los recursos financieros escasean, como sucede en la actual coyuntura venezolana, la selectividad aumenta su potencialidad resolutiva. Si la tributación mengua, si hay exceso de gasto público, si hay coyunturas económicas desfavorables, se torna imprescindible acudir a la selectividad para aprovechar más eficientemente los recursos existentes y dirigirlos a los que más lo necesitan. 5/

De acuerdo a los criterios de focalización más extendidos, la prestación selectiva de servicios o bienes sociales exige la distinción entre población pobre y la no pobre, pues sólo los primeros han de tener acceso a los beneficios. Esto hace aparecer un importante problema técnico y metodológico asociado a la medición de la pobreza y la estratificación de la misma (opcional uso de métodos, por ejemplo, de líneas de pobreza o de necesidades básicas) El cómo certificar el grado de pobreza y el derecho a recibir determinado satisfactor es muy variado y no siempre es de fácil selección. Puede acudirse alternativamente a los clásicos estudios de casos de los trabajadores sociales, el sistema de uso de flujos de información o indicadores arrojados por los sistemas sectoriales de política social, las encuestas sociales segmentarias y las permanentes, los criterios de unidades territoriales y la utilización de sistemas computarizados de detección de necesidades.

En la búsqueda de salidas a las restricciones propias de la selectividad, la tecnología de las políticas sociales aportan la técnica de "discriminación positiva", 6/ asimilada en la experiencia venezolana de la Beca Alimentaria. Esta técnica permite una selectividad sin estigmatización, porque exime del análisis de situaciones casuísticas o individuales. Consiste, por ejemplo, en dar base territorial a la discriminación, utilizando para ello diferentes vías, una de las cuales suele ser las escuelas ubicadas en zonas especialmente carenciadas y desprotegidas, a las cuales se privilegia compensándolas con asignaciones especiales (mejores aulas, maestros especializados, presupuestos extraordinarios, becas de estudio) a las que todos los residentes tienen acceso sin necesidad de comprobar su grado de deprivación. En principio este mecanismo permite una utilización más eficiente de los recursos escasos en beneficio de los más necesitados, auspiciando el acceso homogéneo al recurso especial que se ofrece.

3. Antecendentes venezolanos en políticas por grupos y focalizadas

En Venezuela sólo muy recientemente (1987), con la creación del Ministerio de la Familia, se inician las inquietudes por la formulación de estrategias respecto a ciertos grupos de acuerdo a criterios sociodemográficos. Tres años antes el VII Plan de la Nación dio muestras de progreso al incluir dentro de sus proyectos estratégicos uno dirigido a la pobreza, pero que desafortunadamente no llegó a ejecutarse. EL VIII Plan que rige desde 1989, como ya mencionamos, también muestra una apertura al considerar especialmente una política global contra la pobreza y los grupos vulnerables. En ese orden de ideas, también da cabida a elementos estratégicos respecto al sector mujer, producto de las presiones de la Comisión Femenina Asesora de la Presidencia de la República. Como ya se mencionó, de la estrategia más novedosa del VIII Plan de la Nación -la de Enfrentamiento a la Pobreza- surge a finales de los años noventa un planteamiento estratégico respecto a la focalización de algunos programas.

4. Política de enfrentamiento a la pobreza

El Plan de Enfrentamiento a la Pobreza define cuatro estrategias, a saber: Satisfacción de las necesidades esenciales de las familias en situación de pobreza; focalización de la acción del Estado; fortalecimiento de la red social y coordinación institucional; y fortalecimiento de la sociedad civil. El Plan de Enfrentamiento a la pobreza luce como un macroplan diseñado, con un enfoque de política hacia los grupos de población de mayor indefensión económica y social. Sus estrategias orientan y dan nacimiento a un conjunto de programas, dirigidos selectivamente a determinados grupos de población, colocados en situación de desventaja y de vulnerabilidad frente a la coyuntura que vive el país; en consecuencia se presentan con criterios de focalización programática. A continuación se presenta un esquema de los programas de esta estrategia:

a) Atención a la población trabajadora

. Aumento del salario mínimo.
. Plan especial de empleo.
. Seguro de paro forzoso.
. Apoyo a la economía popular.
. Comedores populares e industriales.

b) Atención a la madre y al niño

. Beca Alimentaria.
. Beca Láctea.
. Vaso de leche escolar.
. Bono alimentario.
. Programas sociales para población no escolarizada.
. Merienda escolar.
. Dotación de útiles y uniformes escolares.
. Pasaje estudiantil.
. Subsidios indirectos: Lactovisoy y sardinas.
. Comedores escolares.
. Extensión del preescolar.

c) Atención al grupo familiar

. Hogares de cuidado diario.
. Medicina genérica.
. Ferias de consumo familiar.
. Vivienda rural.
. Compensación socio-pedagógica y cultural.

d) Atención a la comunidad

. Inversión social local.
. Mejoramiento de barrios.

Un somero análisis de los programas revela que son parte de una estrategia sistemática con programas financieros específicamente asignados a la población vulnerable, lo cual brinda un perfil distinto a los componentes tradicionales del gasto social. El resto de los rubros del gasto social, los de tipo sectorial, no muestra cambios significativos.

La reforma institucional del sector social anunciada en el VIII Plan ha tenido un débil desarrollo. Sin embargo, sí se efectúan algunos cambios en los programas de enfrentamiento a la pobreza, tales como la creación de algunas fundaciones para manejar con mayor flexibilidad y rapidez los flujos organizativos y financieros, la incorporación de empresas privadas en algunos de los procesos de ejecución de los programas, y el apoyo al desarrollo de instituciones facilitadoras e intermediadoras en el desarrollo de otros programas, como son las organizaciones no gubernamentales.

Dentro del macro-plan de la pobreza se infiere la existencia de dos tipos básicos de programas:

- Los estructurales, que actúan en el corto, mediano y largo plazo pretendiendo incidir sobre las causas de la pobreza (Economía Popular, Ampliado Materno Infantil, Hogares de Cuidado Diario, Inversión Social Local, Masivo de Preescolares).

- Los compensatorios, de corte coyuntural, dirigidos a la satisfacción de las necesidades existenciales. Dentro de estos distinguimos los asistenciales de viejo cuño (Vaso de Leche Escolar, Merienda Escolar, Comedores Populares, Pasaje Estudiantil) y los de nuevo diseño dirigidos a atender el costo social del ajuste y la intensificación de la pobreza (los tres componentes de la Beca Alimentaria, Utiles y Uniformes Escolares, etc.).

Para los tres años del plan, el presupuesto dirigido a los programas compensatorios se coloca por encima del 70% respecto a los estructurales, evidenciado un predominio masivo de los primeros. La mayoría de los programas de la pobreza (excepto algunos de los estructurales) constituyen transferencias directas que por diversas vías alivian las condiciones precarias del ingreso familiar, a la vez que desempeñan tareas esenciales en el mantennimiento de la estabilidad política y social.

Dentro del conjunto de programas compensatorios se ideó un subsidio alimentario o transferencia directa dirigida a los grupos familiares en situación de pobreza y en especial a los de pobreza crítica. Dada la emergencia y para lograr una vía de asignación eficaz (tanto en cobertura como en disposición de infraestructura física y de funcionamiento) se tomó la red escolar y se adscribió el Proyecto de subsidio al Ministerio de Educación. Bajo la denominación de Beca Alimentaria, dicho Programa adquirió el perfil de programa focalizado de apoyo al ingreso y de las familias de mayor déficit económico, con destino alimentario y nutricional y con el objetivo de mejorar al mismo tiempo el rendimiento escolar.

IV. CARACTERISTICAS BASICAS DEL PROGRAMA BECA ALIMENTARIA

1. Identificación del problema

El Programa Beca Alimentaria se inició el Abril de 1989 mediante un decreto presidencial que contemplaba un subsidio en dinero. Un segundo componente, el bono lácteo, se incorpora en julio de 1990 y un tercero, el bono de cereales, en 1991.

a) Objetivos

De entre sus objetivos principales se destacan:

i) Mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de las familias en situación de pobreza crítica.

ii) Superar las deficiencias nutricionales de los niños en edad escolar.

iii) Asegurar la permanencia de los escolares en el aula y mejorar su rendimiento.

b) Metas

Por ser un programa de temporalidad acotada, no se fijaron metas para el mediano plazo. En 1989 se acordó atender 1.673.500 niños, teniendo desde sus inicios un carácter masivo. Secuencuencialmente, para los años siguientes las metas se fijan en función de las disponibilidades presupuestarias.

c) Características del beneficio

Un cheque de quinientos bolívares (Bs. 500,oo), un Bono Lácteo (1 Kilo de leche) y un Bono de Cereales (2 Kilos de harina precocida de maíz y dos Kilos de arroz) por cada uno de los alumnos, hasta un máximo de tres (3) hijos por familia. Este subsidio es mensual pero se ejecuta bimensualmente.

d) Población beneficiaria

La población beneficiaria está conformada por los alumnos cursantes de los niveles de educación preescolar, básica (de 1° a 6° grado), y de educación especial, inscritos y que asistan regularmente a los planteles oficiales o a los privados de carácter gratuito ubicados en barrios pobres, áreas rurales o en aquellos cuya población escolar procede de estos sectores.

e) Mecanismos de asignación

Se utiliza la red de planteles educativos para la asignación de subsidios, otorgándosele a todos los alumnos inscritos en los planteles seleccionados.

f) Medios de asignación

Recibos mixtos de pago con características similares a la estructura de los cheques del sistema bancario, canjeables a través de la red bancaria privada y la red comercial de distribución de alimentos local, la cual agrupa a 37 bancos comerciales, participando más de 750 agencias a nivel nacional.

2. Aspectos institucionales y organizativos del programa

a) Estructura organizativa, recursos humanos y físicos

El Programa de Beca Alimentaria está concebido para ser ejecutado en todas sus partes a través de la estructura organizativa existente en el Ministerio de Educación, con excepción del pago del beneficio económico en dinero y en productos, los cuales se realizan a través de Red Bancaria y Red Comercial, respectivamente. Durante estos tres años de ejecución del Programa se verifican ajustes y transformaciones organizativas, tales como la definición de tres niveles organizativos para su ejecución y la creación de unidades operativas, a nivel de la Dirección Central, con funcionamiento exclusivo para el programa.

i) Estructura organizativa. (Para el primer semestre de 1992).

Nivel nacional - Comisión central

- Integrada por diversas direcciones adscritas al Ministerio de Educación, coordinada por la Dirección General Sectorial de Asuntos Socio-Educativos.

- Fija políticas generales y conduce el desarrollo del Programa.

- Coordina el Consejo Bancario.

- Controla y evalúa el programa.

- Centraliza las labores de selección y elaboración de listados y recibos de pagos de beneficiarios.

Nivel estatal - Comisiones estatales (23)

- Integrada por representantes regionales del Ministerio de Educación y Gobernación del Estado.

- Coordina la ejecución del Programa a nivel regional.

- Preselecciona planteles beneficiarios.

- Asesora y supervisa las Comisiones Locales.

- Coordina actividades con diversas instituciones públicas y de la Sociedad Civil de la Región.

Nivel local - Comisiones locales (1 por plantel beneficiario)

- Integrada por el Director del Plantel, un representante de Socio-educativo, miembros de la Sociedad de Padres y Representantes y de la Asociación de Vecinos.

- Elabora y actualiza la data de registro de beneficiarios del plantel.

- Distribuye los recibos mixtos a los destinatarios.

En el nivel de la Comisión Central es importante destacar las siguientes estructuras y funciones:

- La Dirección General Sectorial de Asuntos Socio-Educativos encargada de la coordinación, Ejecución, Control y Evaluación de los aspectos técnicos del Programa. Cuenta con una estructura nacional de Oficinas Regionales preexistente al Programa, que tiene igual función en otros niveles de la pirámide organizativa.

- La Dirección General Sectorial de Asuntos Socio-Educativos creó una subestructura adscrita exclusivamente para el programa Beca Alimentaria, constituída por:

* Departamento de Coordinación: Cuenta con una Jefatura de Departamento y ocho profesionales universitarios.

* Departamento de Informática: encargado de la centralización de la data de beneficiarios del Programa con doce técnicos.

* La Dirección General Sectorial de Administración y Servicios, responsable de la administración y ejecución del presupuesto asignado al programa, así como de la relación con la red bancaria y las empresas proveedoras de leche y cereales. Cuenta con una unidad operativa adscrita creada AD HOC para llevar a cabo sus funciones, la cual cuenta con dos profesionales.

* La Oficina de Contraloría Interna, aún cuando no forma parte de la Comisión Central del programa, efectúa una continua labor de investigción, seguimiento y control de los reclamos, para lo cual ha creado una unidad operativa AD HOC, con ocho profesionales.

Para los efectos de la elaboración de los listados computarizados que sirven de base para los recibos mixtos, así como para la propia elaboración, clasificación y embalaje de los mismo, se contratan los servicios de empresas privadas.

El convenio establecido con la Red Bancaria para el pago del beneficio elimina la necesidad de crear una estructura organizativa propia, al igual que el apoyo de las Redes comerciales locales suprime la necesidad de unidades organizativas para estos fines.

ii) Recursos físicos. El programa se vale en la actualidad de los 14.544 planteles seleccionados a través de los cuales se recibe el beneficio. Igualmente se utilizan los locales y dotación propia de las zonas educativas y de la sede central del Ministerio, donde hay poca holgura para el adecuado desempeño. Se dispone de equipos mínimos de informática, colapsada ante el volumen de trabajo y desactualización de los equipos; de allí que se haya optado por la contratación de empresas privadas especializadas para la transcripción de información, elaboración de listados, recibo de pago y demás fases del proceso computacional.

b) Sistemas de información y comunicación

Frente a la necesidad de abordar, dentro del diseño, líneas de información para la ejecución del proyecto, se constituyeron los siguientes mecanismos de difusión de acuerdo a sus destinatarios:

- Información directa a las madres y representantes de los beneficiarios del programa, en torno a los objetivos, el sentido del proyecto, las condiciones requeridas a los beneficiarios y los pasos a seguir para la adscripción al mismo. La realiza las Comisiones Locales.

- Información para los miembros de la red educativa relacionados con el desarrollo del plan. En especial el Director, funcionarios administrativos y el cuerpo docente, las Comunidades Educativas y otras organizaciones locales que apoyan y refuerzan la ejecución del proyecto. La ejecuta la Comisión Central y las Estadales.

- Información abierta a nivel regional y nacional con el fin de promocionar el Proyecto y reforzar a través de los medios de comunicación masiva el desarrollo del mismo. Es responsable la Comisión Central.

- Acciones de comunicación dirigidas a los Mandatarios Estadales y Municipales, tendientes a procurar apoyo logístico y financiero para el programa en sus respectivas jurisdicciones. La realizan las Comisiones Estadales.

Se formó un equipo de voluntarios para reforzar a la comunidad en educación respecto a los objetivos, procedimientos y normas alimentarias. Opera solamente en algunos Estados con ocasión de los Operativos.

c) Estrategia operativa

A los efectos de describir la estrategia operativa del Programa Beca Alimentaria, a continuación se presenta un Cuadro-Síntesis del circuito o secuencia de sus principales fases:

CIRCUITO DEL PROGRAMA BECA ALIMENTARIA

EVENTO	INSTANCIA (S) RESPONSABLE (S)
1. Selección de planteles educativos beneficiarios de acuerdo a los criterios establecidos.	Comisión Estatal y Comisión Central
2. Registro de información sobre beneficiarios por plantel	Comisión Local
3. Elaboración de listado computarizado de beneficiarios por plantel distrito y zona	Comisión Central y Empresa Contratada
4. Revisión del Listado de Beneficiarios.	Comisión Estatal y Comisión Local
5. Aprobación del pago del Beneficio (Inicio operativo)	Comisión Central
6. Elaboración de recibos (cheques), clasificación y embalaje del material por zona, distritos y planteles.	Banco Contratado, Compañía Contratada
7. Depósito de fondos en la Red Bancaria para distribuir en las Agencias a nivel nacional conforme a listado de beneficiarios.	Comisión Central
8. Distribución de recibos mixtos a las comisiones estatales e instrucción de lineamientos para el operativo de pago de Beca Alimentaria.	Comisión Central
9. Distribución de recibos por planteles e instrucción sobre lineamientos para el operativo de pago de Beca Alimentaria.	Comisión Estatal
10. Convocatoria a beneficiarios para entre de Recibos mixtos de Beca Alimentaria y relación con organizaciones localdes de apoyo.	Comisión Local
11. Entrega de recibos mixtos de Beca Alimentaria a los beneficiarios y elaboración de informes.	Comisión Local
12. Asistencia a la Agencia Bancaria.	Beneficiario
13. Operativo de Pago de Beca Alimentaria en moneda y conformación de Bonos de Cereales y Bono Lácteo.	Agencia Bancaria adscrita al Programa
14. Canje de Bonos de Cereales y lácteos en la Red Comercial	Beneficiario, Red Comercial
15. Presentación de Informes al Nivel Central.	Red Bancaria, Comisiones Estadales

Puede apreciarse que la estrategia operativa incluye diversos entes organizativos tanto internos como externos, entre los cuales es necesario el establecimiento de canales de comunicación continua que permitan la sincronización de actividades. El ritmo de trabajo es permanente aún cuando no intenso para algunas operaciones, tales como selección de planteles y elaboración de listados (intenso en los primeros dos años del Programa). En cambio, las actividades relacionadas con el Operativo propiamente dicho (bimensual) requieren de un trabajo intenso hasta el día de pago inclusive, y cuya duración es de 10 a 15 días. En los primeros tiempos de ejecución del Programa no existía una definición procedimental acabada y estandarizada, lo cual llevó al uso por métodos de ensayo y error de planillas e instructivos que luego fueron modificados, hasta establecer una estandarización básica.

Cuatro son las operaciones básicas en el circuito del Programa: la selección de planteles beneficiarios, elaboración y actualización de listados de beneficiarios, distribución de recibos mixtos, y operativo de pago del beneficio. A continuación se explican cada una de ellas:

* Selección de Planteles Beneficiarios, que incluye:

- Todos los panteles educativos gratuitos ubicados en zonas rurales, fronterizas, indígenas y zonas marginales (con precaria o nula dotación de servicios de infraestructura urbana)

- Planteles gratuitos de zonas urbanas que sirven a familias en situación de pobreza, mediante estudio muestral de las condiciones socio-económicas de las familias donde el criterio fundamental tiene que ver con el ingreso familiar.

Aún cuando esta operación la realizan las Comisiones Estadales, la decisión final pertenece a la Comisión Central en base a criterios tales como recursos financieros disponibles y verificación de la información. La postulación de planteles a ser incluídos y estudiados también puede provenir de diferentes sectores como organizaciones de la sociedad civil, dirigentes políticos, directores de planteles, autoridades locales o regionales, etc.

* Elaboración y actualización de listados:

Constituye uno de los ejes medulares por cuanto sirve de base para la elaboración de los Recibos Mixtos de transferencia del beneficio. La recolección de información sobre los beneficiarios seleccionados, su transcripción, revisión y actualización constituye una de las actividades permanentes, en la cual participan todos los niveles de la pirámide organizacional del Programa. Sin embargo, la elaboración del listado final para cada pago del beneficio es exclusiva responsabilidad de la Comisión Central, a través del Departamento de Informática de la Dirección de Asuntos Socio-Educativos, la cual contrata los servicios de Empresas privadas de transcripción.

El control centralizado de la inclusión de beneficiarios ha constituido una de las normas más importantes para evitar las desviaciones que al respecto se produjeron en los primeros años. El listado de beneficiarios es validado con los listados existentes en la Dirección de Identificación y Extranjería (DIEX), la cual se ocupa de la cedulación. Asimismo, es revisado con posterioridad a cada operativo, en base a las informaciones que suministran las Comisiones Estadales sobre errores en la emisión de los Recibos Mixtos. Como apoyo procedimental para esta operación, existe una planilla de registro estandarizada con su respectivo instructivo y procedimiento.

* Distribución de recibos mixtos:

Esta actividad se realiza bimensualmente, pero constituye una de las operaciones en cascada más importantes del Programa, pues involucra a todos los niveles organizativos.

El programa no cuenta con una infraestructura logística de transporte que permita la distribución de las cajas de recibos mixtos a cada Estado, Distritos y Planteles, por lo cual cada uno de los niveles responsables debe establecer la estrategia de distribución del material, para lo cual se le facilita el pago de viáticos y movilización. Una vez distribuido el material en los planteles educativos, este es revisado por la comisión local y se elabora un informe sobre irregularidades. Con posterioridad se convoca a los beneficiarios para hacer entrega de los recibos mixtos y se colocan los listados de beneficiarios en lugar visible del plantel. Finalmente, se entregan los cheques a los beneficiarios junto a la instrucciones para su canje. Paralelamente, se establecen vínculos con las organizaciones bancarias adscritas al Programa así como con autoridades públicas y organizaciones sociales, a fin de informar sobre el operativo de pago y solicitar colaboración al respecto.

* Operativo de pago

Esta operación se realiza bimensualmente en día sábado y cuenta con la intervención, a modo de supervisión, de la Comisión Central, así como de las Comisiones Estadales y Locales. Igualmente involucra la participación de voluntariado de organizaciones sociales o grupos entrenados para tal fin, así como de la Red Bancaria y Comercial y autoridades y cuerpos de orden público y asistencia ciudadana, debido a los altos volúmenes de movilización poblacional que se generan.

Cada agencia bancaria tiene un listado y orden de pago correlativo de beneficiarios asignados. Después de cada operativo, las Comisiones Locales remitirán un informe a las Comisiones Zonales y esta últimas a la Comisión Central.

d) Participación de organizaciones privadas y de la sociedad civil

El programa Beca Alimentaria ha incorporado a distintos entes privados y de la sociedad civil organizada, a saber:

i) Banca Comercial. Bajo resolución del Consejo Bancario entraron en la ejecución del programa 37 bancos, los cuales operan el programa a través de 800 agencias distribuidas en todo el país, e incluso habilitan personal para zonas rurales e indígenas. Los Bancos habilitan sus agencias los días de operativo para atender a los beneficiarios, teniendo un período de 7 días más para hacer efectivo el subsidio. Cada agencia en el área metropolitana atiende 4.000 beneficiarios; y en las zonas del interior en donde la infraestructura bancaria es deficiente, este promedio puede incluso duplicarse o triplicarse. Los criterios de distribución por agencia bancaria han estado en función de las disponibilidades de agencias bancarias en territorio nacional.

ii) Red Comercial de distribución de Alimentos. Al inicio del programa se escogieron 4.000 establecimientos, los cuales no fueron suficientes para abastecer la población beneficiaria, por lo que se decidió que todo el comercio (supermercados, abastos, bodegas, gandoleros, etc) participaran en el programa para su distribución a nivel local.

iii) Otras Organizaciones. Bomberos, Policía, Defensa Civil, los cuales se hacen presentes los días de los operativos para prestar ayuda logística, organizativa y de resguardo de la ciudadanía.

También participan las Asociaciones de Vecinos y grupos de base organizados, formando parte directa de las comisiones locales y ejerciendo presión ante la zona educativa para la incorporación de la escuelas de su comunidad en el programa. Las organizaciones políticas toman parte activa en la promoción y la presión por nuevas incorporaciones, así como en la denuncia de irregularidades.

e) Aspectos financieros

i) Fuente de Recursos. Los recursos financieros requeridos para el programa Beca Alimentaria provienen en su totalidad del Estado. El presupuesto de transferencias asignado al Programa en el período 1989-1992 ha sido el siguiente:

AÑO	MONTO EN BOLIVARES
1989	1.905.496.000
1990	13.134.997.000
1991	21.832.823.000
1992	31.890.300.000
TOTAL:	68.763.616.000

ii) Estructura del Presupuesto de Transferencias. La asignación presupuestaria por cada uno de los componentes del Programa, en el período 1989-1992, es:

TRANSFERENCIAS DIRECTAS EN MILLONES DE BOLIVARES

Año	Beca alimentaria	Bono lácteo	Bono de cereales
1989	1.905.496	-	-
1990	11.576.668	1.558.329	-
1991	13.655.651	5.662.289	2514883
1992	18.766.800	8.042.500	5081000
TOTALES	45.904.615	15.263.118	7595883

iii) Ejecución Presupuestaria. El Presupuesto anual se ejecuta en su totalidad, los pagos y entrega de Bonos se realizan con el apoyo y participación directa del Sistema Bancario Nacional.

iv) Control de ejecución presupuestaria. La ejecución del presupuesto está sujeta a la aplicación de tres tipos de control:

- Control Regional y Local: Bajo la responsabilidad del supervisor de la zona educativa y los directores de las escuelas sujetas al Programa.

- Control sobre los Bancos: Centralizado en la Dirección Sectorial de Administración y Servicios del Ministerio de Educación.

- Contraloría Interna: Control a posteriori, asignado a la Unidad de Contraloría del Ministerio de Educación.

v) Costos de ejecución. Los costos directos anuales de ejecución del programa, se han mantenido fijos en aproximadamente Bs. 328 millones/año, con la siguiente estructura de gastos:

CONCEPTO	COSTO EN BOLIVARES
DIFUSION Y PROMOCION	135.000.000
VIATICOS Y PASAJES	15.000.000
TRANSCRIPCION DE DATOS	15.000.000
PROCESAMIENTO DE DATOS	5.000.000
ADQUISICION DE EQUIPOS	60.000.000
EMISION DE TICKETS	50.000.000
ZONAS EDUCATIVAS	23.000.000
PERSONAL CONTRATADO	10.000.000
SERVICIOS DE TRANSPORTE	5.000.000
GASTOS VARIOS	10.000.000
TOTALES:	328.000.000

f) Mecanismos de control y seguimiento

De acuerdo al nivel organizativo, el Programa en la actualidad cuenta con los siguientes mecanismos:

Al NIVEL LOCAL se realiza un conjunto de actividades de control y seguimiento en torno a los operativos, tales como revisión de listados, incorporación y des-incorporación de los datos de beneficiarios e informe de irregularidades, reportadas a la Comisión Zonal.

Al NIVEL ESTADAL se realizan actividades de supervisión de las Comisiones Locales y se preentan informes bimensuales a la Comisión Central.

Al NIVEL CENTRAL se realiza el mayor conjunto de actividades de control y seguimiento del programa, a saber:

-Actividades Pre-Operativo:

. Revisión de Listados Prepago de acuerdo a informes de las Comisiones Estadales.
. Incorporación y desincorporación de beneficiarios.

- Actividades durante el Operativo:

. Supervisión de Estados.
. Elaboración de Informes.

- Actividades Post-Operativo:

. Taller de Evaluación del Operativo
. Revisión de Informes de las Comisiones Estadales
. Elaboración de Informe General del Operativo de Pago
. Seguimiento y Control de denuncias y reclamos por parte de Contraloría
- Interna del Ministerio de Educación.

. Control de Ejecución Presupuestaria interna y sobre la red bancaria.

V. CONSIDERACIONES SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA Y METAS

1. Diseño

El Programa se concibe con un carácter selectivo de la población a atender; pero más que una estricta atención focalizada es un programa de atención masiva a la población pobre, que busca atender con rapidez una alta cobertura de familias, mediante la concesión de un conjunto de subsidios nutricionales en el breve plazo. Es importante destacar que el programa Beca Alimentaria no fue concebido para atacar las causas estructurales del problema nutricional de los sectores más vulnerables de la población, sino más bien se trata de un programa dirigido a enfrentar los efectos.

La confusión y ausencia de objetivos propia del diseño inicial es superada posteriormente, pero se dejan vacíos respecto a la educación comunitaria y el correcto uso de los recursos que componen el subsidio. Tampoco se consideró brindar orientación colectiva acerca de la importancia que tiene la nutrición para el crecimiento infantil y el sano desarrollo del recurso humano futuro. Igualmente no se explicita la transitoriedad del mismo y se da poca importancia a la participación y organización comunal en función de reducir el enfoque asistencial del programa. Esta ausencia se intentó superar parcial y fragmentariamente mediante la incorporación de jóvenes voluntarios al trabajo educativo comunal, pero esta iniciativa se reduce al apoyo logístico durante los operativos de pago bimensuales.

La premura con que se realizó y el carácter de emergencia del programa generó vacíos que se van corrigiendo en la medida que se detectan las fallas. El diseño y estrategia operativa del programa contiene una disposición colateral contra el clientelismo, al impedir la discrecionalidad de funcionarios locales o de nivel superior en el otorgamiento del subsidio, tan común a la mayoría de los programas de transferencias directas. El poder de decisión acerca de la selección de los beneficiarios es mediado a través de la selección de las escuelas y es de carácter centralizado.

Los planteles privados gratuitos en la práctica son escasamente beneficiados, dadas las dificultades de su localización. En cuanto a la selectividad de los planteles, los planificadores y ejecutores del programa no contaron con una base de datos actualizada que les permitiera relacionar planteles con zonas de pobreza, como tampoco la cantidad de escuelas oficiales, ni la localización de las mismas, sobre todo en las áreas rurales, fronterizas e indígenas, ni cantidad de alumnos por plantel. Ante esta situación problemática el Ministerio de Educación dejó a las zonas educativas una decisión previa de incorporación de escuelas por atender en su jurisdicción. Esto trajo consigo algunas irregularidades en cuanto a la disparidad de criterios o la interpretación de los mismos a la hora de seleccionar planteles. Actualmente estas fallas han sido solventadas mediante la estandarización de criterios y la aprobación por consenso.

En el diseño inicial no se estableció la atención en cuanto a la población no escolarizada; pero en vista de la detección del problema y la presión de diversos sectores, se decidió ubicar a los niños en edad escolar que no se encontraban inscritos en la educación formal, para que fuesen incorporados a la población beneficiaria a través de dos operativos de pago a nivel nacional en 1991. Esta situación generó un efecto positivo sobre esta población, ya que estimuló su incorporación al sistema educativo formal. Sin embargo, de 185.591 niños no escolarizados censados, (cifra subvaluada) sólo 50.000 se incorporan en 1992 (el 26.9%.)

Como inicialmente no se especificaron metas de mediano plazo, éstas se han ido plasmando a través del presupuesto asignado por cada período anual, lo cual ha permitido más realismo en las proyecciones de cobertura. En cuanto a la cobertura alcanzada se puede observar un incremento paulatino y sistemático del número de beneficiarios atendidos por la Beca Alimentaria.

COBERTURA DEL PROGRAMA BECA ALIMENTARIA 1989 - 1992*

Año	Matrícula	Poblacion beneficiaria	%	Planteles ofic.	Planteles exist.ofic.selecc.	%
1989	3.277.102	952.748	29	19.407	13.213	68
1991	3.478.079	2.518.573	72	19.407	14.247	73
1992**	3.478.079	2.860.135	82	26.645	14.544	70

Fuente: Base Informática.

* La información disponible para 1990 presentó errores

** Se presentó como matrícula la misma del 91 por no disponer la actualizada.

Dado que un plantel puede tener desde 50 a más de mil alumnos, la cifra relativa ofrece poco valor en cuanto a cobertura, lo que no sucede con el número de alumnos beneficiados. En este sentido el programa ha tenido un crecimiento acelerado y sostenido desde sus inicios, al pasar de 29% en su primer año hasta el 72% en su tercer año. Para septiembre de 1991 estaban incluídas todas las entidades federales del país, y para 1992 se bordea el 80% de cobertura, al establecer un factor de corrección por la matrícula desactualizada.

Tomando en cuenta que el programa incorporó durante su desarrollo la atención de la población preescolar y de educación especial, a continuación se presenta la relación de la matrícula y cobertura por cada modalidad de educación para el año 1992.

MATRICULA POR NIVEL Y TIPO DE EDUCACION POBLACION ATENDIDA PARA 1992

Modalidades	Matrícula	Beneficiarios	%
EDUCACION PREESCOLAR	537.634	369.995	68.81
EDUCACION BASICA (1° a 6° grado)	2.807.069	2.462.742	87.73
EDUCACION ESPECIAL	4.133.376	26.998	20.24
TOTAL	3.478.079*	2.860.135	82.23

Fuente: Memoria y cuenta 1991 DASE. Cifras estimadas.

* Se presentó como matrícula la misma del 91 por no disponer la actualizada.

La cifra de 20.4% de educación especial no es real. Las autoridades del Ministerio de Educación señalan que la totalidad de los colegios especiales están cubiertos. La disparidad se explica porque en estas unidades los cursantes pueden tener mayoría de edad y muchos de los niños estudian en los planteles de 1° a 6° grado, dada la estrategia de educación integrada que con ellos se aplica. Es allí donde aparecen como beneficiarios de la beca alimentaria.

Los efectos sobre los índices nutricionales de los menores en edad escolar se muestran favorables. El año anterior a la aplicación del programa (1988), el déficit fue de 17.1%, mientras que para 1991, cuando ya regían los tres componentes, bajó a 13,8%. Si bien es cierto que este decrecimiento del déficit nutricional no es imputable exclusivamente al programa Beca Alimentaria, tampoco se puede negar que el mismo ha incidido junto con otros programas alimentarios, al ser el más masivo y gozar de mayor popularidad.

ESTADO NUTRICIONAL DE LOS MENORES DE 15 AÑOS* SEGUN INDICADOR PESO TALLA** VENEZUELA 1982-1990

AÑOS	NORMAL	%	SUBTOTAL DEFICIT	%
1982	78.532	67,6	21.63	18,6
1983	83.316	69,5	20.464	17,1
1984	96.059	69,1	20.429	14,7
1985	125.519	69,9	29.626	16,5
1986	207.536	70,3	45.104	15,3
1987	180.606	72,5	34.406	13,8
1988	125.795	75,1	28.609	17,1
1989	136.541	76,0	28.548	15,9
1990	193.806	75,4	41,495	16,1
1991	261.148	77,5	46,617	13,8

* Evaluados en organismos de Salud
** Patrón de referencia OMS.
Fuente: SISVAN COMP. Menores de 15 años 1992.

En cuanto a los efectos de tipo educativo, el cuadro referido a la matrícula, deserción, repitencia y prosecución escolar, expresa que los índices educativos han mejorado en los últimos años. La matrícula se ha incrementado sobre todo en el año escolar 89-90, la deserción ha disminuido en un procentaje significativo y la prosecución ha aumentado.

EDUCACION BASICA DE 1° A 6° GRADO DURANTE LOS AÑOS ESCOLARES 1987-88 A 1989-90

Años	Matrícula	%	Deserción	%	Repitencia	%	Prosecución	%
1987-88	2.925.663	100 *1,57	178.370	6	296.341	10	2.450.952	8
1988-89	2.967.110	100 *1,41	156.005	5	309.555	10	2.501.550	8
1989-90	3.036.219	100 *2.32	89.336	3	333.649	11	2.613.234	8

* Incremento sobre la matrícula del año anterior. Fuente: Ministerio de Educación.

2. Estructura organizativa, recursos humanos y físicos

a) No burocratización

El primer aspecto que destaca de este Programa es el uso de la estructura organizativa preexistente en el Ministerio de Educación, lo cual evitó la creación de una cuantiosa burocracia adicional al Estado Venezolano y redujo sensiblemente los costos de operación del mismo, tanto por recursos humanos y físicos, como por la incorporación de tecnología de punta. El uso de la estructura organizativa ya existente comporta, sin embargo, consecuencias que pueden ser negativas a los fines de la eficacia del Programa. Tal es el problema del bajo nivel salarial y escaso estímulo laboral. Igualmente los defectos de comunicación interna y desarticulación operativa, ausencia de liderazgo y escasa capacitación de gerentes en los niveles medios y bajos, así como el uso de estrategias de trabajo desactualizadas y una cultura organizacional adversa, han incidido en el proceso de ejecución y obligado a esfuerzos adicionales.

Algunos de estos elementos siguen presentes y otros han sido superados mediante respuestas ligadas a la contratación de empresas, la creación de estructuras en el nivel central con nuevo personal que se adapta a las exigencias del trabajo, y la centralización de decisiones.

El uso de una estructura organizativa creada para otros fines tiene también consecuencias que se pueden expresar a través del conflicto de funciones. En este caso, el programa Beca Alimentaria afecta al Ministerio por cuanto en el período de Operativo, el personal de las unidades vinculadas al programa es utilizado de manera intensiva, restándole así horas-hombre a sus funciones contratadas. Otra consecuencia del uso de la estructura del Ministerio de Educación es que limita la atención y cobertura del programa a las capacidades y posibilidades de expansión que tiene la institución. Es el caso de no incidencia respecto a los sectores no escolarizados, los cuales precisamente son los que presentan síntomas más agudos de pobreza.

La segunda característica importante la constituye la utilización de organizaciones del sector privado anexas a la estructura del Programa, tales como la Red Bancaria y la Red Comercial, las cuales participan voluntariamente, eliminando así no sólo la necesidad de crear estructuras organizativas adicionales para la cancelación del beneficio en dinero y en especie, sino también los riesgos y costos de operación que ocasionarían el manejo de dinero así como el de almacenamiento, conservación y distribución de alimentos.

No obstante, la cobertura del servicio bancario está acotada a sus redes urbanas (máximo capitales de municipios), ocasionando cuellos de botella para los pequeños poblados y zonas campesinas e indígenas, cuyos destinatarios deben someterse a grandes desplazamientos o buscar fórmulas alternas de gestorías, con los costos consecuentes de quienes tienen menguados recursos. Igualmente el canje de los bonos de cereales y lácteo puede ser vulnerado al destinarse a otros productos, dada a veces a la irracional lógica de oportunidades del mercado, de la cual la red comercial forma parte.

b) Centralización

El programa tiene un alto nivel de centralización en la toma de decisiones respecto a la inclusión de beneficiarios, elaboración del listado y recibos, así como del manejo de los recursos y fijación de políticas y lineamientos. Esta tendencia responde a uno de los principios del diseño que

se orientó a reducir al mínimo la discrecionalidad, para evitar con ello las prácticas clientelistas e irregularidades que desviaran la misión y objetivos del programa de transferencia focalizada del beneficio. Desde este punto de vista el programa ha sido existoso; sin embargo, afecta a los beneficiarios y al nivel local de la estructura organizativa, los cuales hubiesen recibido una respuesta más ágil de existir una mayor descentralización. En efecto, la centralización termina impidiendo la adecuación a las singularidades locales y las posibilidades de mayor focalización de los beneficarios.

c) No articulación

En la estructura organizativa se prevee la participación de organizaciones de la sociedad civil y de organismos públicos a nivel estadal y local, junto a la utilización de la Red Escolar. Se aprecia, sin embargo, la ausencia de mecanismos de articulación con las otras instituciones de Política Social Sectorial del Ejecutivo Nacional en las áreas de salud, nutrición y trabajo, y con el resto de los programas de superación de la pobreza que contribuirían a brindar atención integral al grupo-objetivo.

Una razón adicional para fundamentar la necesidad de articular el programa Beca Alimentaria a otras acciones de política social, la constituye el hecho de que es el único programa que combina la característica de una cobertura masiva con una relación estable y directa con los beneficarios, los cuales a su vez lo apoyan con entusiasmo. Esta característica es de enorme significación a la hora de diseñar estrategias de superación de la pobreza con capacidad de movilizar a los destinatarios e impactar las causas que la originan.

d) Insuficiencias de la estructura organizativa, recursos humanos y físicos

La estructura organizativa que se fue diseñando paralelamente al proceso de implantación del programa no anticipa respuestas para algunas importantes funciones de operación del Programa, como son las siguientes:

i) Distribución bimensual de los recibos mixtos a los planteles, a nivel de las Comisiones Estadales. Esta función que se desarrolla con muy escaso margen de tiempo implica la movilización de más de veinte mil planteles a nivel nacional, y no cuenta con un sistema de transporte ni un servicio de logística. Ello origina retardos en las entregas, que luego afectan el tiempo disponible para la revisión de los cheques así como la efectiva entrega a zonas de difícil acceso.

ii) Asesoría técnica especializada en aspectos sociales para apoyar las labores de relación, organización y comunicación con los beneficiarios y comunidad. Esta función constituye uno de los aspectos menos desarrollados del Programa que sólo se realiza espasmódicamente con cada operativo de pago, por lo cual los objetivos complementarios de educación y organización de la población, para el desarrollo de actitudes y estrategias que coadyuven al mejoramiento de la situación alimentaria, no se cumplen a cabalidad. En algunos Estados se han creado grupos de voluntarios, pero la falta de diseño de una estrategia de captación y organización, así como de módulos de adiestramiento, ha reducido el efecto de apoyo durante el operativo de pago.

iii) Administración de Recursos Humanos. Los escasos recursos humanos con dedicación exclusiva para el programa originan problemas de exceso de trabajo a nivel central, específicamente en el área de coordinación.

El personal de las Comisiones Estadales y Locales que cumple funciones del sistema educativo, aun cuando en el programa desempeña tareas que están signadas por el ritmo bimensual del operativo, trabajan a un ritmo muy intenso y tienen la responsabilidad directa de la relación con los beneficiarios, sin que obtengan ningún tipo de compensación adicional. Ello no sólo constituye una fuente de potencial desmotivación, sino que impide la aplicación de mecanismos que permitan mejorar la eficacia de los agentes involucrados, como evaluaciones de desempeño y políticas de estímulo, toda vez que el trabajo es "voluntario" en sentido estricto. Igualmente las acciones de adiestramiento y desarrollo del personal involucrado que se ejecutan, son obstaculizadas por las limitaciones de tiempo que la duplicidad de funciones implica.

iv) La dotación de materiales y equipos con los cuales cuenta el programa son los mismos del sistema educativo, y a su vez son escasos, limitando el desarrollo de actividades complementarias ligadas a los objetivos de trabajo comunitario.

3. Estrategia operativa

El programa Beca Alimentaria diseñó una estrategia progresiva de expansión que ha avanzado de manera rápida en cuanto a la cobertura de beneficiarios. Se topó, empero, con las deficiencias de la base de datos del Ministerio de Educación, así como a su desactualización en materia de sistemas de registro e información y falta de capacidad operativa para el procesamiento de una voluminosa data. Para superar estas dificultades, se contrataron empresas privadas para la transcripción computarizada de planillas de registro e ingreso de beneficiarios, así como la impresión, clasificación por zonas, distritos y planteles y embalaje de los recibos mixtos de pago de la transferencia.

El carácter bimensual de la distribución de la transferencia y la modalidad del operativo que se utiliza, obliga al estricto encadenamiento de las acciones para su eficaz ejecución, lo que dificulta la corrección de la mayor parte de los errores una vez comenzado el operativo de pago.

Los problemas de operación más resaltantes son:

- Errores continuos en la elaboración de los listados de pago a beneficiarios, los cuales se fundamentan en la base de datos y afectan la elaboración de los recibos mixtos y por ende el pago de la transferencia a los beneficiarios.

- Escaso tiempo y ausencia de servicios de logística para la distribución de los recibos mixtos a las Comisiones Locales.

- Escaso tiempo e insuficiencias en la sistematización de procedimientos y recursos humanos para la instrucción de lineamientos sobre el Operativo de pago y revisión de recibos mixtos. Las 23 Comisiones Estadales deben recibir los lineamientos y revisar los recibos mixtos y luego transmitirlos a las 14.544 Comisiones Locales del igual número de planteles seleccionados. Esta operación cuenta para su ejecución con un período que oscila entre los diez y los quince días, los cuales también deben ser utilizados para establecer contactos con las agencias bancarias locales, red comercial, instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y beneficiarios, a fin de brindarles instrucciones específicas sobre el Operativo.

4. Participación del sector privado y otras organizaciones de la sociedad civil

Tanto la incorporación de la Banca Privada como la de la Red Comercial ha sido favorable dada la infraestructura y logística operativa de que disponen, ya que han permitido poner en marcha un programa de estas magnitudes, sin inversiones adicionales y en tiempo récord. Igualmente ha sido positivo auspiciar la participación de las diversas formas de organizaciones civiles, tanto en el nivel de las estructuras organizativas de las Comisiones Estadales y Locales, como en apoyo al Operativo de Pago. La movilización en función de reivindicaciones sociales y de respaldo a las acciones que les son favorables refuerza la representatividad y liderazgo local, así como la eficacia de los programas.

En la etapa inicial del Programa Beca Alimentaria no se creía que éste alcanzaría las magnitudes que ya se conocen, y por ende se contó con el apoyo de partidos y grupos políticos. Además el contexto político mismo generaba un ambiente de desconfianza en distintas esferas de la vida nacional. Este sentimiento en la actualidad casi ha desaparecido por cuanto el programa ha demostrado tener efectos positivos para los propios partidos, que ven en éste una vía de intermediación política y de capitalización de logros.

En relación a la participación de la red comercial, en la actualidad no existen indicios de rechazo de los cupones por parte de los comerciantes, pues los distintos comercios se fueron incorporando en la medida que los mismos comprobaban la efectividad en el canje en la red bancaria en dinero y los márgenes de la ganancia de tales transacciones.

5. Aspectos financieros

a) Variación anual de presupuesto

Para el año 1989 no se tenía previamente programado un presupuesto ordinario para la Beca Alimentaria, y el monto correspondiente fue obtenido mediante un crédito especial ya finalizando el año, y sólo contemplaba el pago de 4 meses. A partir de 1990, el monto a ser aplicado a la Beca Alimentaria se comienza a incluir en el Presupuesto ordinario del Ministerio de Educación, ya con un mejor soporte en cuanto a sus metas, con una cobertura de 12 meses y con la incorporación del Bono Lácteo, aprobándose en consecuencia un presupuesto significativamente más elevado, del 589 %. En el presupuesto de 1991 se consolida el concepto amplio de Beca Alimentaria, al incluir el Bono de Cereales y la previsión de metas más elevadas de beneficiarios, aprobándose un presupuesto que supera en un 66% al del año 1990. Para el año 1992, la ampliación en la cantidad de beneficiarios programados incide en el incremento presupuestario del 46% sobre el año anterior.

b) Estructura del presupuesto

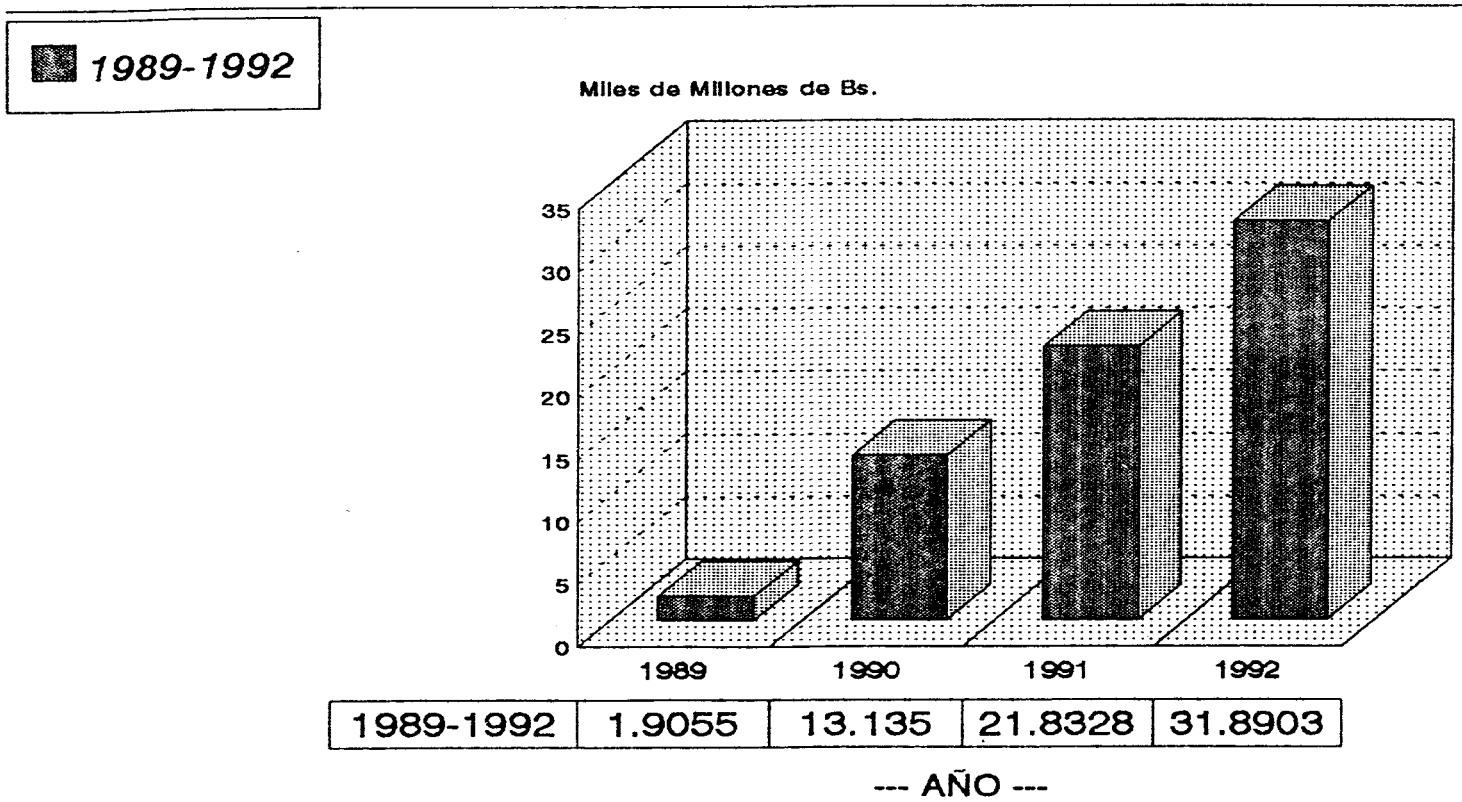
En 1990, a la cobertura de 12 meses de Beca Alimentaria (Bs. 500,oo /mes) se le agregan 4 meses de Bono Lácteo, y en 1991 10 meses de Bono de Cereales.

El presupuesto del programa Beca Alimentaria se estructura por conceptos y por año de la siguiente manera:

Gráfico 1

PROGRAMA BECA ALIMENTARIA

Presupuesto Período 1989-1992

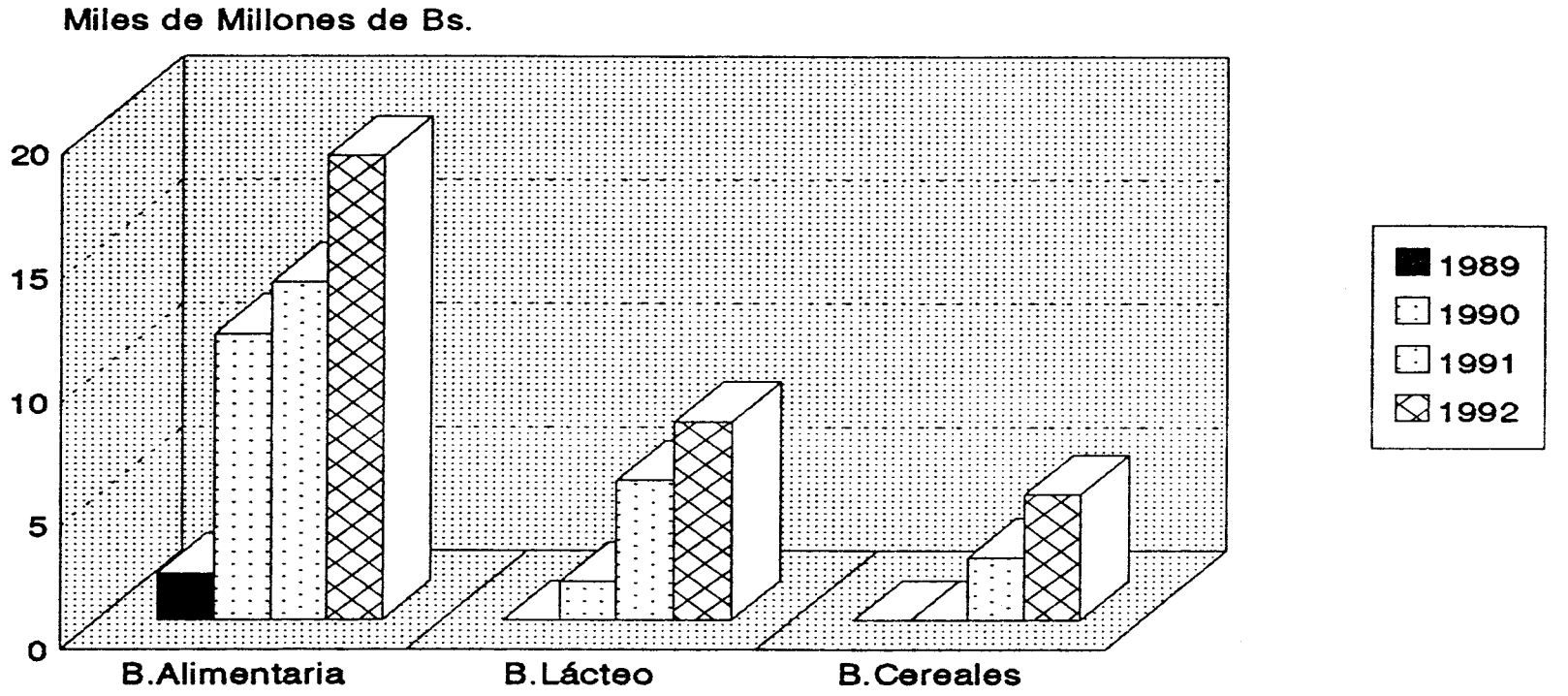


Fuente: Ministerio de Educación
DASE/Informática

Gráfico 2

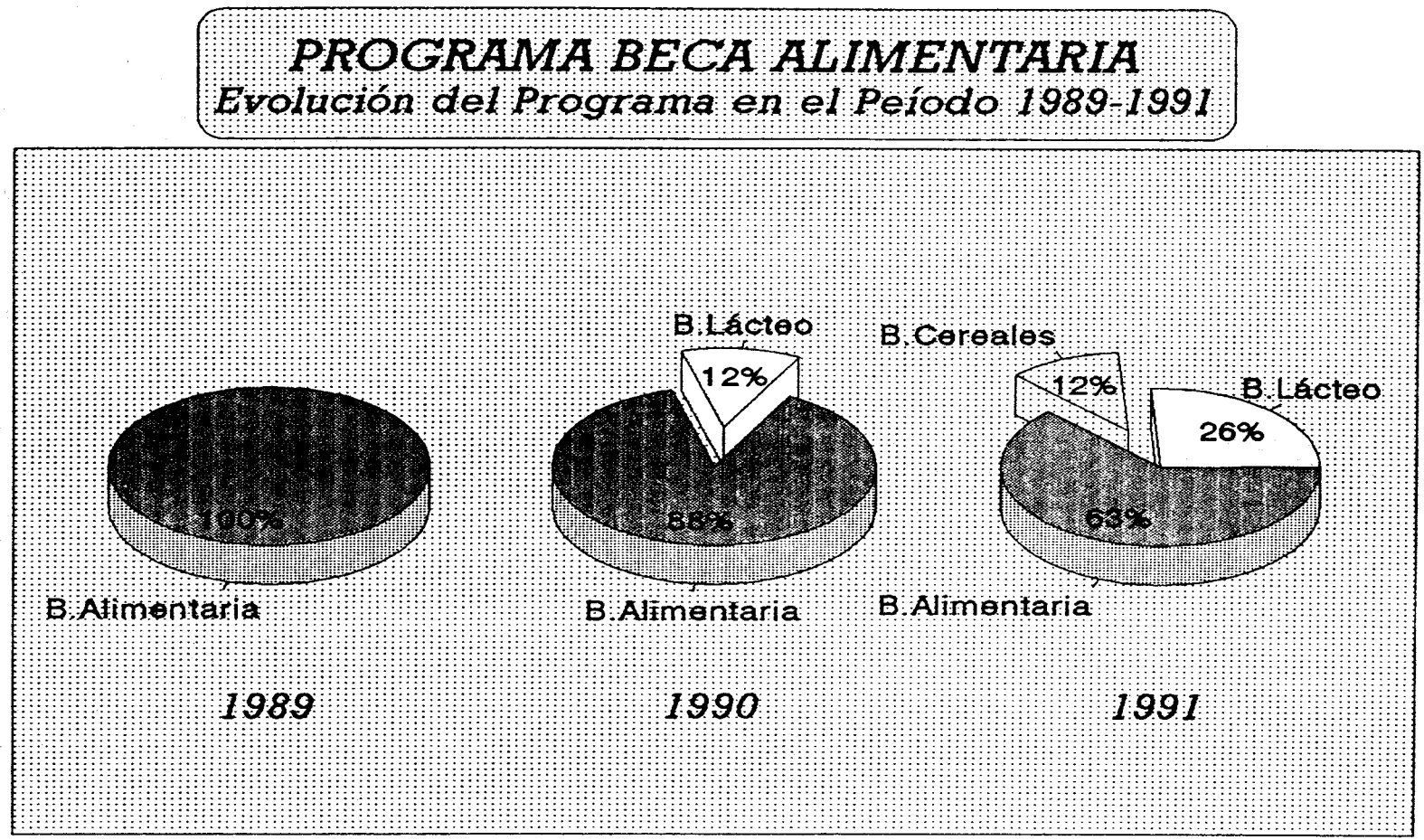
PROGRAMA BECA ALIMENTARIA

Estructura Presupuestaria para el Período 1989-1992



Fuente: Ministerio de Educación
DASE/Informática

Gráfico 3



Fuente: Ministerio de Educación
DASE/Informática

PRESUPUESTO ANUAL - MONTO EN MILLONES. DE Bs.

Año	Beca alimentaria	%	Bono lácteo	%	Bono de cereales	%	Total
1989	1.905.496	-	---	-	---	-	1.905.496
1990	11.576.668	508	1.558.329	-	---	-	13.134.997
1991	13.655.651	18	5.662.289	263	2.514.883	-	21.832.823
1992	18.766.800	37	8.042.500	42	5.081.000	102	31.890.300
Total mes	45.904.615		15.263.118		7.595.883		68.763.616

En el cuadro precedente podemos observar para el período 1989-1992 el crecimiento sostenido del presupuesto de cada uno de los conceptos incluidos en el Programa Beca Alimentaria. La participación porcentual anual de cada uno de los componentes en el monto total de Programa, es la siguiente:

DESCRIPCION	AÑO			
	1989	1990	1991	1992
BECA ALIMENTARIA	100 %	88 %	63 %	59 %
BONO LACTEO	0 %	12 %	26 %	25 %
BONO LACTEO	0 %	0 %	11 %	16 %
TOTAL	100 %	100 %	100 %	100 %

El concepto "Beca Alimentaria" es el que tiene la mayor asignación presupuestaria para el perídodo 1989-1992, acusando luego una tendencia decreciente por la progresiva incorporación de los otros dos sub-programas. Otro aspecto de la estructura del presupuesto es que está constituido por un monto global a nivel nacional, no separado por entidad federal ni por plantel.

c) Ejecución del presupuesto

El presupuesto se ejecuta mediante la entrega a los beneficiarios, con una periodicidad bimensual y con el apoyo del Sistema Bancario Nacional, de Bs. 1.000,oo (Bs. 500,oo / mes x 2) en efectivo, y 2 cheques o cupones para retirar de la red de distribución de alimentos 2 Kgs. de leche en polvo, 4 Kgs. de arroz y 4 Kgs. de harina de maíz. Este presupuesto se ejecuta en un 100%, pues la práctica aplicada por el organismo responsable de la ejecución, es que los saldos monetarios derivados al no presentarse algunos beneficiarios (y que están en el orden promedio de un 5,5%), son asignados a la ampliación de la cobertura del programa, incorporando nuevos beneficiarios.

De los tres operativos de pago realizados en el primer semestre de 1991, se obtiene un saldo acumulado no cobrado de Bs. 353.056.000, lo que representa el 50,47 % del monto total depositado en bancos para su cobro. Ese monto no cobrado quedó disponible para incrementar la cobertura de beneficiarios en 58.842 en el segundo semestre.

Operativo Nº	Depósitos bancario (MBs.)	Pagos efectuados (MBs.)	Saldos no cobrados (MBs.)	% cobrado
1P	2.029.2614	1.878.268	150.993	7,44
2P	2.156.3874	2.058.648	97.739	4,53
3P	2.264.9894	2.160.665	104.324	4.61
TOTAL	6.450.6374	6.097.581	353.056	5.47

La ejecución presupuestaria en cuanto a pagos realizados y bonos entregados en el período noviembre 1989-nunio 1992, es la siguiente:

Año	Pagos efectuados beca alimentaria	Bonos entregados Lácteo	Cereales
1989	1	-	-
1990	7	2	-
1991	6	6	5
1992*	3	3	3
TOTALES	174	11	8

* Hasta el mes de Junio.

Cabe destacar la intensiva participación de la red bancaria nacional como medio seguro de distribución de la Beca en dinero y de los bonos Lácteo y de Cereales. Esta participación se concretó mediante un acuerdo institucional, entre el Ministerio de Educación y el Sistema Bancario Nacional, y se ejecuta mediante convenios individuales que obligan tanto al Ministerio de Educación como a cada uno de los bancos suscritos.

d) Control de la ejecución presupuestaria

A la fecha el Programa Beca Alimentaria está sujeto a tres tipos de control: Control Regional y Local, Control Bancario y Contraloría Interna.

i) El Control Regional y Local está coordinado por la jefatura de la zona educativa de cada entidad federal y ejercido por el director y los maestros de cada plantel. Este control consiste en verificar y depurar los listados de beneficiarios generados por el Ministerio de Educación a través de la Oficina Ministerial de Asuntos Socio-Educativos/Unidad de informática.

ii) Control Bancario, que es un control centralizado en el Ministerio de Educación, ejercido por la Dirección Sectorial de Administración y Servicios, quien en primer lugar hace un análisis previo de los bancos, para determinar la capacidad y ubicación de cada una de sus agencias a nivel nacional, y así evitar la utilización de bancos que no garanticen el pago en la fecha fijada para cada operativo. En segundo lugar ejerce sobre los bancos un control posterior después de cada operativo de pago, mediante la revisión y verificación de los Estados de Cuentas entregados por cada uno de los bancos suscriptos al Programa, así como exige su entrega oportuna y reclama aquellos estados de cuenta retrasados.

iii) Contraloría Interna del Ministerio de Educación, que ejerce un control a posteriori, orientado básicamente a conocer y resolver sobre los reclamos, quejas y denuncias que se reciben por diferente fuente, sobre la cobertura, operación y funcionamiento del programa, tales como pagos indebidos, pagos dobles, agencias bancarias deficientes, etc.

e) Costos de ejecución

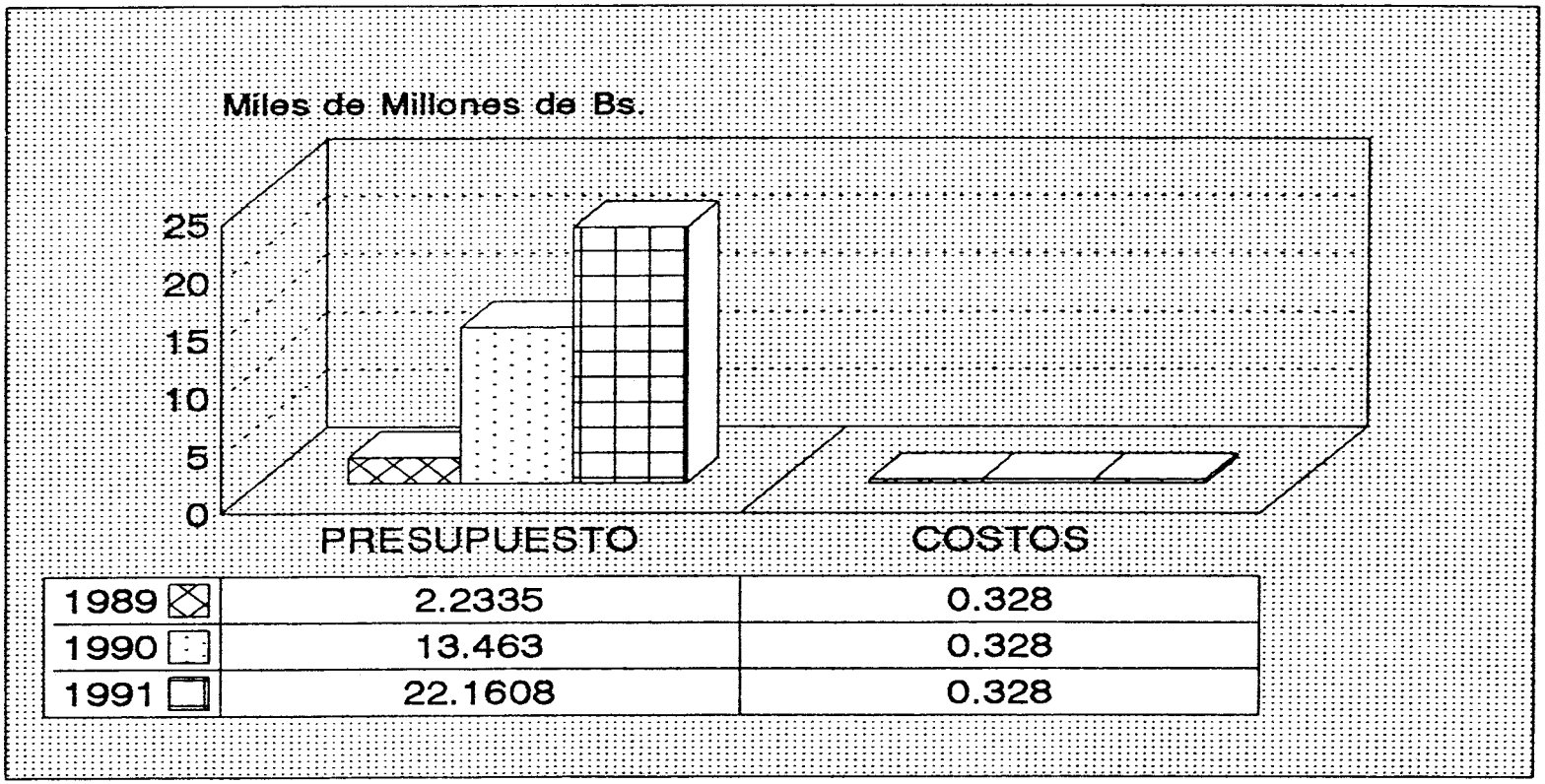
Los costos de operación del Programa se han mantenido fijos en Bs. 328 millones anuales durante el período 1989 - 1992. Los costos relativos anuales en función del presupuesto global ejecutado, son los siguientes:

Año	Presupuesto Bs.	Costos de ejecución	
		Bs	%
1989	2.233.496.000	328.000.000	14,69
1990	13.462.997.000	328.000.000	2,44
1991	22.160.823.000	328.000.000	1,48
TOTAL	37.857.316.000	984.000.000	2,60

Gráfico 4

PROGRAMA BECA ALIMENTARIA

PRESUPUESTO GLOBAL VS COSTOS DE OPERACION



	PRESUPUESTO	COSTOS
1989	2.2335	0.328
1990	13.463	0.328
1991	22.1608	0.328

Fuente: Ministerio de Educación
DASE/Informática

Por la invariabilidad de los costos de ejecución anuales y los significativos incrementos anuales presupuestarios, se observa un decrecimiento relativo en los costos, lo cual es un signo del gran esfuerzo realizado para optimizar los recursos asignados a la administración y control de este Programa. Existen otros costos no cuantificados, como el valor de oportunidad del dinero que el Estado Venezolano, a través del Ministerio de Educación, consigna en un período de días, previo al operativo de pago, en el sistema bancario nacional, y de aquellos saldos que quedan depositados en los bancos porque los beneficiarios no se presentan para su retiro. Sin embargo, estos montos depositados, factibles de ganar algún interés bancario, no son significativos ya que el lapso de tiempo previo al pago, que en la práctica se aplica para efectuar los depositos por el Ministerio de Educación, está en el orden de 5 a 7 días y no en 30 días como se contempla en los convenios firmados con los bancos. El Estado no incurre en ninguna erogación directa por el servicio de préstamo por la Banca.

Los saldos no cobrados están en el orden del 5,5%, lo que equivale, por ejemplo, para el año 1991, a un saldo mensual estimado de bolívares 100 millones, que si se acumulara haría un total de Bs. 1.200 millones al año. Esto, a una tasa óptima del 36% alcanzaría un monto estimado por interés de Bs. 300 millones para dicho año, que dividido por los 37 bancos que participan, resulta Bs. 8 millones por banco/año, lo cual es un costo razonable por el servicio prestado. Además el Estado Venezolano por tradición administrativa no cobra intereses por sus depósitos a la vista en la Banca Comercial.

Los costos estimados por beneficiario en que incurren los Bancos para pagar la Beca Alimentaria y entregar los Bonos Lácteo y de Cereales, son los siguientes:

Año	Costo por cheque pagado Bs.	Total año bs.
1989	25	23.793.700
1990	30	55.474.590
1991	45	113.335.780
1992	52	156.000.000

* Estimado

Puede considerarse que estos costos bancarios compensan parcialmente el monto anual estimado de interés por aquellos saldos acumulados no cobrados por los beneficiarios.

f) Distribución unitaria de costos y presupuesto

Las asignaciones presupuestaria y de los costos por beneficiario, al final de cada año del período 1989-1991, son las siguientes:

Año	Cantidad de beneficiarios	Presupuesto por beneficiario	Costo por beneficiario	Relación% costo/ppto beneficiario
1989	951.748	2.000	345	17,25
1990	1.849.153	7.103	177	2,49
1991	2.518.573	8.669	130	1,50

NOTAS: 1) Presupuesto y costo en Bolívares
2) La cantidad anual de Beneficiarios corresponde al último operativo de pago respectivo año.

Aquí también podemos observar que a medida que se ha venido perfeccionando el Programa e incrementando sus recursos financieros, los costos por beneficiario se han venido reduciendo sustancialmente al mantener un estricto control sobre los costos globales.

g) Limitaciones presupuestarias

La centralización presupuestaria y operativa del Programa Beca Alimentaria en el Ministerio de Educación, con la amplia cobertura de su red escolar a nivel nacional, fue un acierto del Ejecutivo Nacional; y la permanencia de su gerencia ha permitido una evolución muy positiva en el desarrollo, operación y control de este importante Programa de subsidios directos a las familias más afectadas por el programa de ajustes económicos que se inició en 1989.

La incorporación del Bono Lácteo en 1990 del Bono de Cereales en 1991 han contribuido en forma significativa a la cesta familiar, pues el incremento en los precios de la leche en polvo, harina de maíz y arroz, es transparente a las familias beneficiarias, por la característica de la recepción directa de estos productos. La Beca Alimentaria, es decir el pago de Bs. 1.000,oo cada dos meses, sí ha sido erosionada por el sostenido incremento de precios, pues lo que costaba Bs. 1.000,oo en diciembre de 1989, en diciembre de 1990 pasó a costar Bs. 1.399 y en diciembre de 1991 Bs. 1.853.

De este breve análisis se puede inferir que la Beca Alimentaria (monto en dinero) tiene dos opciones para seguir manteniendo un valor real significativo. La primera, que se aumente sustancialmente su valor nominal en una proporción que compense, aunque sea parcialmente, el crecimiento de los precios. La segunda opción es que se sustituya por otro bono canjeable por productos alimenticios u otros de indispensable uso familiar. En todo caso, cualquier de las opciones citadas exigirá previsiones presupuestarias adicionales que afectarán la estructura y monto del Presupuesto Nacional.

6. Mecanismo de control y seguimiento

El programa prevee diversos mecanismos de Control y Seguimiento como la supervisión, los informes de evaluación de operativos, la revisión continua de listados, control presupuestario y seguimiento de reclamos y denuncias. Estas acciones no se cumplen con la regularidad deseable, por lo cual sus

resultados se ven afectados, sobre todo en los aspectos de coordinación de la Ejecución no presupuestaria. Otros problemas tales como escasez de recursos humanos y limitaciones de tiempo, impiden procesar de manera oportuna y eficaz la información obtenida a través de estos procedimientos, con lo cual se retrasan los ajustes y correctivos que garantizan una futura ejecución más idónea. Sólo a partir de 1991 es cuando los bancos rinden la información que permite hacer cada seis meses un informe de ejecución financiera, de forma que para la fecha de este estudio sólo se dispone del informe del primer semestre de 1991.

Un aspecto resaltante en el diseño de procedimientos de control y seguimiento es que no prevee la evaluación del impacto de programa, que permitiría conocer el grado de resolución de los problemas atinentes a las condiciones de vida de la población beneficiaria para los cuales fue creado. Asimismo, el programa no incluye mecanismos que permitan conocer la valoración que lapoblación destinataria tiene de la Beca Alimentaria, información que constituiría un valioso feed-back para realizar ajustes y reorientaciones del mismo.

Las evaluaciones que se han realizado sobre este programa las han efectuado instituciones externas a la estructura organizativa del mismo.

7. Efectos colaterales

Además de los efectos explícitamente planteados en el diseño del programa, se han encontrado otros que han revertido hacia los organismos intervinientes y los destinatarios de manera diferente:

a) Reversión positiva

i) Se ha producido una abierta disminución del clientelismo y de la fuga potencial de los beneficios, gracias a la aplicación del criterio de no discrecionalidad en la selección de los beneficiarios, y la emisión y entrega centralizada de los recibos de pago.

ii) Unificación y estabilización de los precios de los cereales debido al surgimiento de un mercado cautivo, y constitución de mecanismos de concertación.

iii) Incidencia en la calidad de los productos de la cesta alimentaria, mediante la mejora de las propiedades nutritivas de la harina precocida, por parte de las empresas productoras, sin aumento de precios, dada la existencia de un mercado cautivo de carácter masivo.

iv) Afinación de la base de datos del Ministerio de Educación a raíz de los requerimientos de información sistemática y detallada de los datos sobre la población-objetivo que supone la aplicación del Programa.

v) La base de datos respecto a la localización de la población en situación de pobreza a nivel nacional, permite iniciar un proceso de implantación de un sistema de información útil a los efectos de otros programas de carácter focalizado.

vi) Utilización productiva de la capacidad ociosa de la estructura organizativa y de recursos humanos del Ministerio de Educación.

vii) La ejecución masiva del programa originó un progresivo reajuste de los programas sociales permanentes, clásicamente selectivos, como las becas de estudio hacia alumnos de 7° a 9° grado de educación básica.

viii) Recuperación del liderazgo de las escuelas como centro comunal para la acción social y refuerzo de su capacidad de convocatoria para nuevas formas de participación.

ix) Cierto fortalecimiento de organizaciones de base de tipo reinvindicativo y estímulo a su capacidad de movilización de la ciudadanía en función de su mejora de sus condiciones de vida.

b) Reversión negativa

i) Desviaciones en la utilización del subsidio en efectivo hacia gastos de otra índole distintos a los alimentarios.

ii) Desviaciones en la utilización de los componentes Bono Lácteo y Bono de Cereales por determinaciones culturales específicas de cada región, no tomadas en consideración por el excesivo centralismo del programa al momento de su implantación.

iii) Por defectos en los criterios de selección en la implantación inicial, se incorporaron escuelas no acordes a las características de la población objetivo del programa, sin que hasta ahora se hayan podido encontrar formas de su des-incorporación.

iv) El beneficio indiscriminado a todos los alumnos de los planteles seleccionados hace que hijos de padres no pobres estén percibiendo un subsidio destinado a la población de escasos recursos, distorsionando la esencia de la focalización.

v) Se ha generado una fuga masiva de la matrícula estudiantil de los colegios no seleccionados a los favorecidos, ocasionando desajustes a la programación docente y administrativa en unos y otros.

vi) La sobrecarga de exigencias al personal como consecuencia de la implementación, coordinación y ejecución, por un lado, y la dimensión del programa, por el otro, afectó la estructura funcional del Ministerio de Educación y generó otras repercusiones imputables al mismo programa de Beca Alimentaria, tales como deserción y abandono temporal de tareas inherentes a los programas tradicionales de carácter social de este Despacho.

VI. UN PROGRAMA SOCIAL MASIVO Y FOCALIZADO

La implantación de los programas públicos obliga al gerente social a bregar con serios problemas técnicos y administrativos. Mayores retos surgen si los programas se diseñan de acuerdo a técnicas y metodologías novedosas con pocos antecedentes en nuestra región, como es el caso de la focalización de recursos a través del programa Beca Alimentaria. Más complejo es el problema cuando se quiere combinar la selectividad con la asistencia masiva de millones de beneficiarios.

1. Los asuntos técnico administrativos

a) La misión y su temporalidad

El propósito de mejorar el poder adquisitivo y la capacidad de consumo de familias en situación de pobreza crítica, junto a estimular la permanencia y el rendimiento de los escolares en los establecimientos educacionales, a través de un subsidio periódico, ha generado logros importantes, aunque buena parte de las familias en pobreza crítica han quedado marginadas por restricciones del sistema de distribución escogido.

Como programa de emergencia y compensatorio ha cumplido su papel respecto a objetivos técnicos y sociales, y en el ámbito político ha amortiguado conflictos y afianzado las bases de sustentación del Gobierno. Su misión explícita de aliviar penurias a uno de los sectores más vulnerables ha sido efectiva; sin embargo, aunque no fue diseñado para atacar los determinantes estructurales del ingreso o la nutrición, dejó fuera aspectos complementarios que podrían acrecentar su potencialidad, tales como la capacitación de las familias destinatarias sobre el correcto uso del subsidio y el estímulo a la mayor participación de los mismos. Esto último podría incidir en el cambio de actitudes y conductas posibles en el mediano plazo, y favorecer con ello la propia transitoriedad del programa.

Llama la atención que los fundamentos y criterios para la adjudicación de la Beca Alimentaria y otros programas compensatorios previstos como perentorios, coyunturales y con temporalidad acotada, siguen vigentes, pues el programa de ajustes no ha dado hasta ahora resultados en cuanto un impacto social positivo. La persistencia de los criterios vigentes producirá problemas mayores si no se acompañan de otros criterios más individualizados, verdaderamente focalizados, o pasan a ser sustituídos por alternativas menos asistencialistas, de más largo alcance y vocación estructural.

b) Focalización y cobertura

El programa se concibe bajo la premisa estratégica de focalización de recursos a niños, hijos de las familias en situación de pobreza crítica, privilegiando un grupo social. Al aplicarse mediante la técnica de la "Discriminación Positiva", evita el estigma y demás adversidades de la selectividad individualizada, pero encuentra los problemas de los listados de beneficiarios y los criterios de selección de las escuelas a ser beneficiadas o excluídas. La selectividad no es sobre los niños, sino

sobre las escuelas que supuestamente sirven a las familias de pobreza crítica. El problema esque aunque ue la mayoría de las escuelas escogidas no ofrece dudas respecto de las condiciones de pobreza de sus integrantes, no siempre la selección ha sido focalizada en los más pobres. Dado que la aglomeración humana en Venezuela no se estructuró en base a la estratificación de los grupos de pobres, como tampoco la ubicación de las escuelas, la focalización se ve vulnerada al no excluir escuelas cuya población está fuera de la pobreza crítica. Además, en cada unidad escolar, aún en zonas de pobreza, existe un porcentaje de niños que, siendo parte del listado de beneficiarios, no son hijos de familias pobres. Más aún, el programa no ha llegado a los niños que están fuera del sistema escolar y que son los más carenciados.

Junto a la propia restricción de la técnica utilizada, la implantación del programa se complejizó al dirigirse hacia una cobertura masiva, tanto por la magnitud de los efectos del ajuste, como por el vasto contingente de población pobre y las no menos importantes presiones políticas.

Los beneficiarios pasan de dos millones y medio, distribuidos en todo el territorio nacional, en zonas urbanas, rurales e indígenas. Esto, desde luego, repercute sobre la concepción misma y la metodología de la focalización. De allí que es dable hablar de otro tipo de selectividad, menos sujeta a las preferencias por un grupo focal en el borde de la supervivencia, pero que distingue un grupo humano colocado en situación de vulnerabilidad por sus condiciones sociales y económicas adversas. Masividad implica universalismo, porque en la práctica más bien se trata de una reformulación del enfoque de bienestar social mediante la incorporación de un programa dirigido al grupo de población pobre.

La escala del programa Beca Alimentaria no es la de un programa focalizado. Por ello se nos presenta como una empresa de gran envergadura que ha debido enfrentar exigencias en materia de planificación, recolección de datos, apoyo logístico, manejo de personal, asignación y manejo financiero que rebasa la metodología de focalización. Por defecto, en consecuencia, la Beca Alimentaria asume la metodología de la política social por grupos de población, alcanzando un éxito ejemplar en materia de cobertura, de tal forma que en 1992 sobrepasará el 80% de los destinatarios insertos en el sistema educativo.

c) El gasto social

El programa es de transferencias directas, por lo cual se financia en su totalidad con recursos públicos para cumplir funciones de redistribución del ingreso, en procura de la equidad que el comportamiento del mercado no logra promover. De los programas de la pobreza no sólo es el que más recibe recursos presupuestarios entre los compensatorios, sino que además recibe casi el doble de los recursos asignados a los llamados programas estructurales de la pobreza. De allí que sea el más privilegiado y se considere programa-insignia de la política social actual.

Los costos de operación se han mantenido fijos, salvo un ligero aumento para 1992, a pesar de que el presupuesto se ha incrementado sustantivamente. En promedio estos costos representan un exiguo 2,6% respecto a los recursos transferidos a las familias, lo cual permite considerarlo el programa social de mayor eficiencia del país.

La polémica sobre las erogaciones destinadas a los programas sociales masivos, por ser una carga a la sociedad común a otros programas, ha sido muy baja respecto a la Beca Alimentaria, porque se percibe que en ella no hay mayores distorsiones. Dado que los servicios que presta el sistema bancario no son cobrados al Estado sino deducidos de los intereses del dinero depositado en

sus bóvedas, no ha dejado de despertar inquietudes, entre los actores políticos e institucionales, la falta de información sobre la magnitud de los mismos. Los análisis parciales avanzados en este trabajo reducen un poco tales inquietudes.

d) Simplificación administrativa

Los programas sociales de carácter público y masivo se han distinguido fundamentalmente por su complejidad administrativa, por la creación de burocracias gigantescas y de difícil manejo, y por tener numeroso personal altamente profesionalizado y jerarquizado.

Contrariamente, el Programa Beca Alimentaria logra evadir buena parte de estos problemas. No haber creado una nueva estructura organizativa, y haber y utilizado estructuras preexistentes tanto públicas como privadas, le ha permitido simplificar al máximo la administración. El uso de la red escolar, y de la estructura organizativa, de recursos humanos y físicos del Ministerio de Educación, como base de operación para la ejecución y dirección del Programa, redujo sensiblemente los costos operativos y permitió la rápida implantación necesaria para un programa de emergencia. Esto fue posible mediante la utilización productiva de la estructura organizativa y de recursos humanos existentes, debidamente complementados con una mínima incorporación de departamentos y personal AD HOC a nivel central y la contratación de servicios privados.

Otro elemento concomitante ha sido la utilización de organizaciones del sector privado, Red Bancaria y Red Comercial, con una proyección de servicios a escala nacional. Ello no sólo evitó crear estructuras adicionales que requieren amplios recursos, tiempo y tecnologías, sino que también evitó los riesgos y costos propios de la distribución de dinero y alimentos, junto a los necesarios y complicados mecanismos de control para una burocracia dispersa.

Los efectos positivos de la combinación de estructuras organizativas y operativas preexistentes, tanto del sector público como del privado, lleva a plantear que la experiencia venezolana de la Beca Alimentaria es menos relevante como proyecto de focalización, que como un planteamiento innovativo de trabajo del Estado con sectores privados de tecnología de punta, que brinda eficacia y eficiencia a la gestión social. 7/

Un aspecto negativo en el nivel de la estructura organizativa de la Beca Alimentaria es que no prevee mecanismos de articulación con otras instituciones públicas que desarrollan política social, tanto sectorial como de enfrentamiento de la pobreza. Ello permitiría brindar una atención integral al grupo objetivo del único programa que en el país combina la característica de masividad con la vinculación estable. Tal potencialidad que no ha sido utilizada para el desarrollo de estrategias de carácter más estructural.

e) Focalización y descentralización

El sesgo centralista que ha privado en la política social venezolana puede atenuarse más fácilmente con un sistema de planificación por grupos-objetivos, en los cuales los diagnósticos y las políticas se elaboren descentralizadamente en función de de las realidades locales, de recursos propios y de los valores y tradiciones regionales, con la participación activa y consciente de la ciudadanaía, y de acuerdo a sus genuinos intereses. Sin embargo, tampoco esta manera de hacer política social soluciona **per se** los complejos asuntos de la pobreza y los condicionamientos político-institucionales.

En el caso venezolano que nos ocupa, la Beca Alimentaria se ha estructurado de manera centralizada no sólo por la acotación anterior, sino que obedece a las condiciones políticas e institucionales comunes a la realidad venezolana. La tendencia al clientelismo ha podido ser contrarrestado porque el Estado Venezolano, mediante decreto presidencial, centralizó y focalizó el subsidio hacia todos los niños inscritos en las escuelas preestablecidas en el mismo. Por otra parte, la ausencia de estructuras institucionales locales desarrolladas, consecuencia de la propia hipertrofia centralista, probablemente conspiró contra el inicio descentralizado del programa Beca Alimentaria. De haberse impulsado de manera descentralizada no se hubiese podido estructurar el programa de acuerdo al tiempo y emergencia requerida considerados.

Queda sobre el tapete la elección entre centralismo o descentralización. Dilema de difícil resolución, tanto por los costos técnicos como políticos que acarrea, a la eficacia y eficiencia de los programas sociales.

2. El contexto político institucional

El entorno gravita sobre la conformación y ejecución de los programas sociales y es parte inherente de los mismos. La cobertura mayor o menor, el presupuesto, el burocratismo, la complejidad administrativa, los criterios de adjudicación y otras variables, son modificados a tenor de las exigencias y criterios de las organizaciones políticas, grupos de presión, parlamentarios, factores empresariales, etc. 8/ El ambiente en el cual se desarrollan los programas es inestable y cambiante. La alternabilidad política y de poder en el Congreso, donde se aprueban y modifican los presupuestos; la desconfianza, el resentimiento, el mayor o menor control de variables por parte del gerente social: todos estos elementos generan altos niveles de incertidumbre. 9/

a) La aceptación pública

Los programas sociales masivos necesitan bases políticas de apoyo. La debilidad del sistema de política y planificación social, la competencia por los recursos escasos, la ausencia de un ejecutivo social, la exclusión de los destinatarios de la concepción e instrumentación de los mismos: todo ello obliga a la búsqueda de legitimación de la política social; y a la necesidad de considerar espacios para las transacciones, negociaciones y coalición de fuerzas, para poder implantar y desarrollar los programas.

La Beca Alimentaria ha sido centro de la opinión pública, ha movilizado factores burocráticos y políticos, ha sido esperanza de los carenciados, angustia de las amas de casa, móvil de denuncia del liderazgo local y de disputa y concertación en las cámaras, ha interesado a los agentes económicos y generado organismos para su seguimiento y control. Los contenidos de este proceso han sido cambiantes a lo largo de la instrumentación, reformulación y solidificación del programa.

Durante el período de puesta en marcha el Programa Beca Alimentaria contó con poco apoyo de las organizaciones políticas de oposición y de la población mostró apoyo, dada la crisis de representatividad existente en el país y de inestabilidad política a raíz del "Caracazo". Común es el rechazo popular al ajuste y a cualquier política procedente del Gobierno, así como también la suspicacia ante el presunto uso proselitista y clientelar de los recursos del Estado. La imprecisión del diseño del programa también contribuyó a la configuración de un clima de desconfianza, que tuvo su expresión más clara en el monto y retraso del presupuesto aprobado (cuando el año 89 ya terminaba) y que obligó a ejecutar un sólo operativo.

Para el segundo año, cuando la estructura organizativa y el sistema operativo comenzaron a perfilarse, emerge el tropel de denuncias de irregularidades surgidas a la sombra de la improvisación inicial, las inconsistencias de la información y la ausencia de mecanismos de control. Sin embargo, a partir de 1991 este comportamiento se atempera ante la percepción favorable que de los beneficios va teniendo la población; esto se ve reforzado por la complementación de la beca en dinero con productos alimenticios, como resultado de las exigencias de ampliación de cobertura a partir de iniciativas de la oposición, respecto a una cesta de consumo subsidiada.

La fase actual es de credibilidad en los mecanismos de distribución y en las bondades de los satisfactores; existe confianza en la no discrecionalidad del Programa y apoyo popular. Ello provoca que los actores políticos asuman activamente el rol intermediador en todos los niveles, para la incorporación de más escuelas y beneficiarios, en competencia por la capitalización de los éxitos del programa. Se ha producido así un proceso de asimilación por el sistema de las fuerzas opositoras y de cambio, debido a la capacidad de adaptación del diseño y su flexibilidad.

Pero también hay en los actores políticos preocupación por la proyección en el tiempo de este gigantesco programa de subsidios, dada la cada vez más crítica situación fiscal y los efectos nocivos del asistencialismo sobre los individuos y la economía. El sólido enganche de la Beca Alimentaria con sus destinatarios, pivote clave para atemperar el clima socio-político del país, paradójicamente podrá ocasionar estallidos cuando llegue el momento de usar mecanismos alternos a la transferencia directa compensatoria.

b) La adecuación institucional

Los programas masivos se configuran dentro de una institucionalidad estadal atravesada por las tensiones políticas, las dificultades de coordinación y las trabas burocráticas propias del sector. En el caso del Programa Beca Alimentaria estos obstáculos se han visto en buena medida superados por la aplicación de un diseño alternativo de estructura organizacional que permitió encarar el flujo de información y hacer menos opaco el campo interinstitucional. 10/ La combinación creativa del aparato público, con la red bancaria y comercial, la inclusión de autoridades institucionales y políticas, así como asociaciones de base en la pirámide organizativa desde lo local a lo nacional, permitió sortear estos obstáculos.

Otro elemento que actuó favorablemente fue la presencia de gerentes técnicos en los cargos directivos y de Ministros involucrados, y su permanencia en los años cruciales de puesta en marcha del programa, lo cual sirvió de escudo protector contra las ingerencias politizantes a las que se expone a este tipo de programas masivos.

Un elemento novedoso que aún se encuentra en proceso es la conversión del Ministerio de la Familia en Ministerio de Desarrollo Social, con objeto de ejercer el liderazgo y la coordinación de la Política Social del Estado y, en particular, de la dirigida a la población en situación de pobreza. Este Despacho ha trabajado conjuntamente con el Ministerio de Educación (ejecutor del programa) tanto en el diseño como en la instrumentación del mismo, reforzando el perfil social y técnico del programa.

La integración de los agentes políticos de la sociedad se consagra a través de la creación de un espacio institucional que viabiliza su participación formal mediante la creación del Consejo Nacional para el Seguimiento y Supervisión de los Programas Sociales del Ejecutivo Nacional

(CONASSEPS), con el aval de la Presidencia de la República y la representatividad de las fracciones políticas del Poder Legislativo Nacional. A dicho Organismo se le atribuyen por decreto las funciones de evaluación, seguimiento y supervisión continua, tanto de la Beca Alimentaria como de los demás programas sociales del Ejecutivo Nacional. La figura del CONASSEPS se replica en el nivel de los Estados y Municipios.

Notas

1/ Elaborada con el Equipo de Evaluación del Consejo Nacional para el Seguimiento de los Programas Sociales.

2/ Véase, LIMA, Boris: "Política Social, Planificación Social y Grupos de Población". Seminario Población y Desarrollo Social. Informe Final. CORDIPLAN / FNUAP. Caracas 1989.

3/ Véase al respecto, BARROS Carmen, "Las unidades de análisis y los actores sociales del proceso de planificación". ILPES/UNICEF. Santiago de Chile, 1984.

4/ Véase al respecto, LIMA, Boris: "Diseño y Praxis de la Política Social", mimeo, U.C.V. Caracas, 1991.

5/ Véase FRANCO, Rolando: "Las Grandes Controversias de la Política Social. Desarrollo Social en los 80". ILPES / UNICEF. Chile 1983.

6/ Aportada por EDWARDS Y BETTY, según Rolando Franco en la obra citada.

7/ Mención aparte merece lo que el profesor Sulbrandt llama el paso de la implementación rígidamente programada a la implantación adaptiva, que rompe con la teoría clásica (Véase SULBRANDT, José: Evaluación de Políticas y Programas Sociales Masivos en el Sector Público", ¿Cómo enfrenar la Pobreza?. Grupo Editor Latinoamericano. Caracas, 1989). La precaridad en el diseño del sistema operativo, de sus componenetes, y de su organización por defecto actuó como boquete para la incorporación de los agregados aportados por el sistema político y la sociedad civil. El programa resultó del esfuerzo conjunto de diferentes factores, dando lugar a la programación adaptiva, aunque en rigor no fue un proceso deliberado de sus conductores.

8/ Véase GRINDLE, Marilee: "Restricciones Políticas de la Implementación de Programas Sociales" ¿Cómo enfrentar la pobreza? PNUD/CLAD. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires, 1989.

9/ Véase SILVA Y VOGELER: "Puntos Claves a considerar en la Institución de programas Sociales en América Latina". Documentos claves del CLAD. Centro de Documentación. Caracas, 1988.

10/ Véase SILVA Y VOGELER: Opus cit. pág. N° 65.