

Política y Programas Sociales (1989-2002)

Clemy Machado de Acedo

Ex-Presidenta de la Fundación Escuela de Gerencia Social. Directora del Postgrado en Gerencia de Programas Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB). E-mail: clemy@cantv.net

Resumen

Se presentan los principios y objetivos del Estado venezolano en la formulación de políticas y su concreción en programas sociales, entre 1989 y el 2002. Se pone en evidencia las dificultades para lograr una reducción de la pobreza. Se aboga por una más eficiente coordinación entre los actores sociales, mediante el ejercicio de una

gerencia social en red más efectiva y la corresponsabilidad tanto del sector público como del privado. El artículo tiene un carácter descriptivo, no aborda la ejecución física y presupuestaria ni los impactos reales de los programas sociales por rebasar los alcances del mismo.

Palabras clave: Política, programas, gerencia social, pobreza.

Social Policy and Programs (1989-2002)

Abstract

The objectives behind and the purpose of the Venezuelan State in the formation and carrying out of policies, and their implementation in social programs between 1989 and 2002 are explained. Difficulties in reducing poverty levels is clearly shown. A more efficient coordination between social ac-

tors through a better social management in more effective networks, and the co-responsibility of the public and private sector are promoted. This article is descriptive, and does not touch on the physical or budgetary impact of these social programs.

Key words: Policy, programs, social management, poverty.

Introducción

La política social es un proceso redistributivo de bienes y servicios orientado a la movilidad social. Pretende asegurar a toda la población un nivel mínimo de satisfacción de las necesidades básicas y se fundamenta en la equidad.

No obstante, la política social, más que un marco general de objetivos y planes a largo plazo, ha consistido en respuestas, a través de programas sociales, a situaciones de emergencia a lo que la sociedad ha calificado, en distintos momentos, como problemas sociales (Sabino, 1996:71). Cuando grupos de la población, intelectuales, grupos de presión, electorado, han señalado una determinada situación como problema, la dirigencia política ha intentado acciones estatales para atender dichas demandas, sin mayores planes más allá de las posibilidades prácticas que el gasto que dichas acciones requieren, y desde luego, sin mayores consideraciones ni estudios sobre el impacto a largo plazo que dichas acciones puedan tener (Franco, 1992).

De tal forma, que muy a menudo han resultado un conjunto poco armónico de iniciativas dispersas logradas gracias a la expansión e ingresos estatales y como un intento de redistribución de estos. En este sentido, las políticas sociales representan, o han sido consideradas como un gasto del Estado dirigido a ciertas metas específicas en ciertas áreas consideradas tradicionalmente como social que son: salud, educación, seguridad social y vivienda, las cuales han recibido atención por parte del Estado, desde principios del siglo XX de una manera más o

menos estructurada, a través de diversos programas.

Teniendo esto en cuenta, trataremos a través del presente trabajo, de percibir los principios y objetivos que se ha trazado el Estado en sus respuestas a situaciones sociales consideradas problemáticas a través de la formulación de políticas y su concreción en programas sociales, entre 1989 y el 2002. Pero parece importante remontarse a los antecedentes de los años 80 para entender los cambios que el nuevo panorama económico, y las consecuentes restricciones económicas que al Estado se le plantean para atender los problemas sociales crecientes.

El artículo que estamos presentando tiene un carácter descriptivo que presenta los principales lineamientos de las políticas y programas sociales de la etapa indicada y no contiene una reláfica sistemática en cifras que muestre la dimensión económica en términos de su ejecución física y presupuestaria, como tampoco los impactos reales de la misma, por cuanto esto rebasaría los alcances del presente artículo y podría, más bien, ser objeto de una ulterior investigación.

I. Los principios que orientan la formulación de políticas sociales y su concreción en los programas que han de materializarlos desde 1989 hasta el 2002

1.1. El papel del Estado en la formulación de la política y programas sociales en Venezuela, los antecedentes

En el siglo XIX, Guzmán hace esfuerzos importantes por la centraliza-

ción de un país desintegrado en polos de producción agraria, a través de la red de ferrocarriles y la unificación de la moneda, la política de inmigración y la dinamización de la economía a través del capital extranjero, pero no contó con los factores internos ni externos que podían dar como resultado un proceso de acumulación suficiente para que el Estado se constituyera en actor fundamental del proceso de modernización. Las actividades básicas eran el comercio del café y el cacao que eran producciones marginales, carentes de interés para las metrópolis porque no eran insumos para el desarrollo del capitalismo. Los actores fundamentales eran los banqueros y comerciantes que eran clave de la actividad económica del país y de la estabilidad política. La Compañía de Crédito era el agente fiscal del Gobierno, los aportes crediticios del Gobierno eran realizados por el sector privado, patrón que se mantiene todo el siglo XIX.

Es sólo, a principios del siglo XX, y a raíz de la explotación del petróleo desde 1928, cuando se superan los ingresos tradicionales del modelo agrario, gracias al incremento de posibilidades de gasto fiscal (que aumenta en un 147%) y al proceso de centralización (culminado por Gómez), momento en que el Estado comienza a intervenir en economía y en política social.

El modelo económico-social tiene ahora como actor principal al Estado, el cual a partir del 36 se va convirtien-

do en Estado Social de Derecho y pone en marcha el llamado Programa de Febrero que constituye la primera política social del Estado venezolano.

Entre 1944 y 1959, se consolida esa tendencia gracias a la coyuntura petrolera y a la Reforma de la Ley de Hidrocarburos del 43.

El Proyecto político modernizador que instaura el proceso democrático requería mejorar las condiciones de vida de la población en general y la política social que se desarrolla tiene las siguientes características¹.

Se privilegia la inversión en capital humano: salud y educación. La educación era considerada básica para incorporar a las masas de la población al sector moderno de la economía y su masificación era vista como un importante canal de movilidad social y de igualdad de oportunidades. En relación a la salud, una vez controladas las enfermedades endémicas se acentuó su atención en el área curativa. No obstante los logros en estas áreas, se pasa luego a un progresivo deterioro y al abandono de las de seguridad social, alimentación, vivienda y servicios.

Se controlan los niveles de empleo e ingresos: con importante rol del Estado mediante la regulación de los niveles de empleo e ingresos reales de la población. Una forma fue el crecimiento de la burocracia gubernamental que en no pocas circunstancias sirvió para absorber la sobre

1 Véase para toda esta parte a Francisco Vivancos, Luis Pedro España, El Ajuste Estructural y la Política Social, ILDIS, 1991. p. 90.

–oferta de empleo cuando el mercado se saturaba y así el empleo público permitió mantener tasas relativamente bajas de desempleo, lo que fue interpretado como mecanismo de redistribución. Las políticas salariales de aumento de sueldos y salarios, los controles de precios y los subsidios fueron instrumentos fiscales que permitieron que los ingresos reales aumentaran año a año.

Se pone en marcha una política social indiscriminada: es decir, se desarrolla una política social universal sin diferencias entre los distintos grupos socio-económicos, lo que hace que ante la búsqueda de igualdad y los enormes recursos que habían, los favorecidos fuesen los mejor ubicados y no los más necesitados. No había diferenciación entre el tipo de intervención y el sector social destinatario, lo que hizo que la distribución fuese desigual o al menos no proporcional al tipo de carencia de cada sector, acarreando efectos contraproducentes como resultado de tratar de forma homogénea a grupos que no lo son.

Se permite una fuerte ingerencia de los gremios profesionales y los partidos políticos: el papel determinante de los gremios (en especial de salud y educación) en la gerencia de la política social y del intercambio político, hizo que colidiesen los intereses particulares de estos y los de los destinatarios. La ingerencia de los partidos políticos trajo los consabidos problemas clientelares y el hecho de que la política estuviese en manos de sectores que tienen intereses directos, bien sea como asalariados públicos o

como agentes representantes de los partidos, añadió ingredientes particularistas a las decisiones que debían ser universalistas.

Las características antes anotadas produjeron un cuadro de efectos muy negativos, algunos de los cuales son:

Concentración de recursos en las áreas tradicionales de atención: lo que inicialmente fue intencional de dar prioridad a educación y salud, la inercia del proceso y el poder de esos gremios produjo una concentración del gasto en estos rubros descuidando otros como la seguridad social, vivienda, saneamiento, déficit alimenticio de los grupos en extrema pobreza.

Escaso impacto de la política social para atenuar la pobreza: el carácter universal de la política desarrollada y la insuficiencia de aquellas acciones destinadas a la población más carenciada, fue responsable del escaso impacto de la política para mitigar la pobreza. Al no plantearse poblaciones objeto de atención, la mayoría de los recursos terminaban beneficiando a sectores medios (becas, licenciaturas, aumento de intervenciones quirúrgicas en los hospitales, etc.) quedando a su suerte los de menores recursos que no obtenían atención a las necesidades primarias de los más necesitados como vacunaciones, políticas de prevención, pre-escolar, escuela de oficios, etc.

Ineficiencia en el manejo de la política social: la gestión de dichas políticas no estuvo en manos de gerentes sociales y técnicos profesionales sino en manos de grupos políticos

con demandas e intereses propios lo que trajo muchos vicios y filtraciones de recursos, drenando el gasto social e impidiendo que éste llegase a sus destinatarios. Además, los gastos administrativos del personal absorbían la mayor parte del presupuesto. Estos privilegios, cuotas adquiridas y prerrogativas, constituyeron trabas para el manejo de la política social y cuellos de botella que no tenían que ver con falta de recursos sino son intereses creados.

Ausencia de actualización de la política social: una vez formulada la política social y logrados los primeros resultados, no se favoreció una puesta al día de la política en función de las nuevas situaciones y de los resultados obtenidos, entrando así en un anquilosamiento de la misma, sin nuevas propuestas de intervención por parte del Estado. Una vez reducida la capacidad de éste para seguir distribuyendo, se quedó sin una base estructural para poder articular una intervención efectiva. Y es a partir de esta situación desde donde se montan las nuevas políticas compensatorias.

En Conclusión: desde el 59 hasta los 80, el Estado venezolano implementó políticas sociales de corte universal a ser aplicadas a una sociedad desigual, con acento segmentado a los beneficios: es decir, en materia de seguridad social accedían ciertos segmentos por ej. los funcionarios públicos y obreros al servicio del Estado, trabajadores del sector privado moderno, militares; pero no aquellos grupos excluidos del sector moderno que quedaron sin protección.

Es cierto que en algunos casos, se montan programas y acciones orientados a grupos especiales y por tanto se da también una atención focalizada, como el caso de niños abandonados que reciben la atención del Consejo Venezolano del Niño, o aquellos organismos que atienden a la vejez, pero constituyen casos excepcionales, ya que la mayor parte de las acciones fueron de carácter universalista.

1.2. La crisis del Estado en los 80 y el modelo post-rentista

A partir de los 80, el nuevo panorama económico presenta las siguientes características:

La declinación del Estado Rentista: como efecto del descenso de la renta petrolera y la presencia de la deuda externa, se modifica el marco en el que actúa el Estado venezolano y comienza lo que se ha denominado su declinación rentista. En esta nueva situación, la capacidad distributiva del Estado se restringe, debilitándose su capacidad de financiar lo social a través de transferencias directas, subsidios y ayudas. El Estado venezolano, gracias a la renta petrolera, no tuvo que ser un Estado redistribuidor en el sentido de quitarle a unos para darle a otros, pero ahora se reduce significativamente la posibilidad del Estado para legitimarse por las vías que había utilizado y tiene que obligarse a ser más eficiente (COPRE, 1998: 198, 276-277).

A partir de esta situación se perfilan cambios en el papel de Estado y se definen varios aspectos a tomar en cuenta para definir una política social. Estos son:

La solidaridad social: en términos de colaboración entre distintos sectores de la sociedad civil y entre estos y el Estado para acometer con éxito el problema de la pobreza, elevar la responsabilidad ciudadana ante los problemas colectivos y reducir la dependencia de la comunidad hacia el Estado.

El gasto social como inversión para el desarrollo: no seguir considerando el gasto social como gasto corriente y considerar que los gastos en educación, salud, alimentación, vivienda, etc., potencian el crecimiento económico, elevan la capacidad productiva de la fuerza de trabajo y se convierten, por último, en fuerzas de desarrollo.

Superación de la ineficiencia del gasto social a través de una política que sea:

Estratégica: secuencia de acciones progresivas y graduales, con objetivos a mediano y largo plazo, con metas y acciones jerarquizables.

Integral: trascender el planteamiento aislado y desarticulado de los problemas y abordar los procesos sociales con una visión de conjunto tratando de ver la multiplicidad de causas que en ellos inciden.

Nacional: respetando las especificidades regionales.

Participativa: con participación colectiva, creando mecanismos para que la comunidad intervenga en la orientación, ejecución, y evaluación de la acción.

Eficiente: con criterios gerenciales y organizativos, y administrativos.

II. El impacto de las políticas de ajuste en su formulación

2.1. El ajuste y el inicio de un modelo descentralizador y de una política social compensatoria

Como consecuencia de la crisis del Estado en los 80, antes descrita, la situación socioeconómica en los 89 se perfiló de la siguiente manera: las reservas internacionales operativas estaban agotadas, había un enorme déficit fiscal, se sufría de desabastecimiento, los servicios públicos se deterioran aún más y el salario real no había detenido su caída desde 1970. Ante esta situación, el gobierno decidió adoptar un programa de estabilización macroeconómica y ajuste estructural para reformar el funcionamiento de la economía. En tal sentido se liberaron los precios, el tipo de cambio y las tasas de interés, se facilitó la inversión extranjera, se hizo una reforma tributaria para el sector público, privatizaciones y racionalización del gasto público. Este programa condujo a una altísima inflación (84%) y una contracción del PIB de -7,9. Como producto de esta situación, la población respondió con violentas manifestaciones, como la del 28 de febrero de 1989 (Min. de la Familia, 1996).

Con el fin de enfrentar la situación social antes descrita, y el impacto inmediato de las medidas de ajuste, se pone en marcha una política social de corte compensatorio, con marcada focalización en la esfera de la pobreza. Se decide concentrar atención y recur-

sos a poblaciones descritas como prioritarias y a tipos específicos de necesidades. Estas son: dar la mas alta prioridad a los niños entre 0 y 6 años, a las embarazadas y a las madres lactantes en razón de su mayor vulnerabilidad, se decide concentrar los recursos en atender las necesidades nutricionales, salud materno-infantil, educación preescolar y básica y al área de empleo. Igualmente se da prioridad a aquellos programas que podían ser instrumentados de manera masiva, con amplia cobertura. Otra modalidad fue recurrir al sector privado y organismos no gubernamentales para la ejecución de muchos programas, así como al financiamiento multilateral.

A partir de esas decisiones vemos los programas y acciones que se ponen en marcha:

Política de protección salarial: el Gobierno decreta, para aliviar los efectos de las medidas de liberalización económica, un alza de salarios y una elevación de compensaciones para gastos de alimentación y transporte de los trabajadores tanto del sector público como del privado, e incita a éste a encontrar fórmulas que permitan contener el desempleo.

De los subsidios indirectos se pasa a los directos: se eliminan los subsidios indirectos y generalizados que se daban para actuar sobre los precios de los alimentos de la dieta básica y se puso en marcha un programa de subsidios directos focalizados en los estratos más pobres de la población y básicamente centrados en el área nutricional. El primero de estos subsidios directos canalizados a tra-

vés de la red escolar fue el de la Beca Alimentaria iniciado en 1989. A esta se agregó en 1990, la Beca Láctea y el Programa de Útiles y Uniformes Escolares dirigidos a la misma población. En el 91, se agrega una Beca de Cereales. Al principio, la Beca alcanza una población cercana al millón de niños (952.748), un año más tarde se duplicó. El sistema inicial era una transferencia en dinero, y fue evolucionando hasta focalizarse en subsidios en especies, para satisfacer necesidades nutricionales.

Atención al preescolar: se pone en marcha un Programa de Expansión de la Educación Preescolar y un esfuerzo por lograr la expansión masiva del Programa de Hogares de Cuidado Diario que incluye nuevas modalidades de atención como lo fue la acentuación de la presencia del sector no gubernamental en el ámbito de los servicios del Estado.

Atención primaria en salud materno-infantil: en 1990 se inicia el Programa Ampliado Materno-Infantil (PAMI), de atención primaria de salud que contempla medidas de complementación nutricional y acciones de atención y promoción de la salud.

Inversión social y empleo: otra modalidad que se inicia en esos momentos es la de los Planes de Empleo e Inversión Social, a través de la creación de los Fondos de Inversión Social, el primero de los cuales se crea en Bolivia y luego proliferan en el resto de muchos países latinoamericanos.

Apoyo a la economía popular: se crea un programa de apoyo y financiamiento a las iniciativas asociativas

y cooperativas surgidas de sectores populares que corresponde al sector informal creciente.

2.2. Las Agendas Sociales en los 90

a) El Plan de Enfrentamiento de la Pobreza (PEP):

Hemos visto que para paliar los efectos negativos del programa de ajuste, la concepción estratégica de la política social entre 1989 y 1993, tuvo como objetivo central, combatir la pobreza con el llamado Plan de Enfrentamiento de la Pobreza cuyo carácter compensatorio pretendía mejorar en las familias más pobres el ingreso, los niveles de disponibilidad alimentaria, las condiciones mínimas de sus viviendas, la calidad de los servicios de salud y de educación preescolar y básica. La población objetivo fue focalizada hacia los grupos familiares en situación de pobreza extrema y dentro de ellos los miembros más vulnerables, tales como las madres embarazadas, los lactantes, niños de 0 a 6 años y trabajadores con salario mínimo. Fue considerado como un plan coyuntural, de corto plazo, pues se mantendría mientras durase los efectos del ajuste. Así mismo se hizo énfasis en la participación comunitaria, la descentralización y la articulación de esfuerzos con organizaciones de la sociedad civil.

Con este objetivo, el Plan de Enfrentamiento de la Pobreza se integró con un conjunto de Programas Sociales dirigidos selectivamente a determinados grupos de la población en las situaciones de vulnerabilidad antes

anotadas. Veamos cuales fueron estos Programas por áreas de necesidades básicas atendidas (Véase, Ministerio de la Familia, 1996:5,6).

Área Alimentación y Nutrición:

1. Programa Beca Alimentaria
 - Sub-Programa Bono de Cereales
 - Sub-Programa Bono Lácteo
2. Programa Cesta Básica CASA
3. Programa Vaso de Leche Escolar
4. Programa Desayuno y Merienda Escolar
5. Programa Comedores Escolares
6. Programas Comedores Populares e Industriales

Área Salud:

1. Programa Ampliado Materno Infantil
2. Programa Distribución Gratuita de Medicinas Genéricas
3. Programa de Medicina Genérica

Área Educación:

1. Programa de Dotación de Útiles y Uniformes Escolares
2. Programa de Extensión al Preescolar
3. Subsidio al Pasaje Estudiantil

Área de Educación no Formal:

1. Programa de Hogares de Cuidado Diario y Multihogares
2. Programa de Participación Socio-cultural

Área Empleo, Vivienda e Inversión Social:

1. Programa Mejoramiento de Barrios (PROMUEBA)
2. Programa Nacional de Vivienda Rural
3. Programa de Inversión Social Local (PROINSOL)

4. Programa de Apoyo a la Economía Popular (Componente Producción y Componente Consumo)
5. Programa de Beca Salario
6. Seguro de Paro Forzoso

Estos primeros Programas son ejecutados a través de la red escolar y sus beneficiarios son los niños escolarizados en los niveles de preescolar y básica y la familia de estos niños escolarizados. Se sumaron a los Programas ya existentes en el país que atendían a la población pobre.

A pesar de que el (PEP) represento para muchos, el mayor esfuerzo realizado en el país para asistir a la población mas pobre, sin embargo, resulto insuficiente ante el alto índice de pobreza, y puede decirse que no logro compensar adecuadamente los efectos de la crisis económica y del programa de ajuste. Se le reconocen logros tales como cobertura, diversidad, integralidad, transparencia y aprendizaje y fortalecimiento institucional.

b) La Agenda Venezuela y sus antecedentes, el componente social:

En septiembre de 1994, se da a conocer el Programa de Estabilización y Recuperación de la Economía (PERE) que pretendía: restablecer los equilibrios macroeconómicos, fortalecer el aparato productivo interno y mejorar la calidad de vida de la población. Para ello se definen varias estrategias tales como: el fortalecimiento y modernización del Estado en el campo económico, la orientación hacia el desarrollo productivo con la atracción de inversiones privadas y la recupera-

ción del empleo y la producción a corto plazo y por ultimo, la legitimación social y política del programa a través de medidas de solidaridad social y procesos de consulta y concertación (Min. de la Familia, 1996).

En febrero de 1995, es presentado el IX Plan llamado Proyecto País en el que se recoge tanto lo planteado en el PERE como los contenidos de "Mi Compromiso de Solidaridad Social" expuesto en 1994 como la Política Social del Gobierno.

La crisis del sistema financiero entre 1994 y 1995, la inflación que llega a alcanzar el 70%, el control de cambio y de precios para un conjunto de bienes y servicios, y la fuga de capitales que estas medidas ocasionaron, conformaron una situación que obliga al Gobierno a negociar con el FMI un préstamo por \$3.000 millones, y es así como se llega a la Agenda Venezuela, segunda y definitiva versión del IX Plan de la Nación anunciado en abril de 1996 como un típico programa de ajuste estructural y que marcan el cambio de rumbo en la Política Económica que se había intentado implantar y no difiriendo en sus contenidos a los del programa de ajuste de 1989 (Mujica Chirinos, 2002:246).

La Agenda Venezuela constituye una estrategia global que involucra los Programas de Estabilización Macroeconómica, un Programa de Reformas Institucionales, uno de Reestructuración Productiva y un Programa de Atención Social que constituye el Componente Social de la Agenda Venezuela. En el se reconoce que las insolvencias sociales acumuladas en los últimos años corren el riesgo de sufrir

incrementos significativos con la aplicación de las medidas económicas contempladas en la Agenda Venezuela, por lo tanto, el componente social expresa la voluntad política de distribuir las cargas sociales que implica un programa de ajuste y de compensar a aquellos grupos que tienden a sufrir los mayores impactos. No obstante, en los lineamientos básicos de la política social de la Agenda se la define con un alcance que va más allá de este tipo de programas que serían de corto plazo, ya que la política de largo plazo se instrumentaría a través de políticas hacia la educación, la salud, la vivienda, la seguridad social y la política laboral. También se aboga por la descentralización de la gestión pública, la articulación con las organizaciones no gubernamentales y la reforma institucional de los sistemas de prestación de servicios sociales. Se insiste en el combate a la pobreza mejorando la focalización de los mecanismos de ayuda compensatoria (Min. de la Familia, 1996:6,7).

Se considera importante aprovechar los programas en marcha que han demostrado eficiencia en la ejecución.

El componente social de la Agenda Venezuela contiene 14 Programas que son:

1. Subsidio Familiar
2. Programa Alimentario Estratégico
3. Programa Alimentario Escolar
4. Desayuno-Merienda Escolar, Comedores Escolares
5. Dotación de Uniformes Escolares
6. Suministro de Medicamentos (SUMED)

7. Programa Alimentario Materno Infantil
8. Programa de Dotación de Material Médico Quirúrgico
9. Hogares y Multihogares de Cuidado Diario
10. Programa Subsidio al Pasaje Estudiantil
11. Capacitación y Empleo Joven
12. Programa de Protección al Anciano
13. Programa de Fortalecimiento Social
14. Programa Incremento de Ingresos a los Pensionados por Vejez

III. Las principales coincidencias y diferencias

3.1. Las diferencias

Durante todo el período rentista, el Estado logró a partir de los años veinte una fuerte expansión de las inversiones en infraestructura y en servicios sociales, y desarrolló una política universalista dirigida a toda la población sin distinguir que se trataba de favorecer por igual a una población desigual. Entre los años 60 y 80, la situación cambia y se experimenta un claro deterioro en la calidad de vida del venezolano, y frente al empobrecimiento de vastos sectores de la población, el Estado se ve obligado a cambiar la orientación de la política social, la cual beneficiaba al total de la población (Arraigada, 1995).

Es cuando, unido a los efectos de las primeras medidas de ajuste, el Estado se ve obligado a iniciar una política social de corte compensatoria y focalizada en los grupos más vulnerables de la población afectada, cam-

biando los subsidios indirectos y dando paso a los directos en las áreas de nutrición, salud materno infantil, educación preescolar y básica, empleo e inversión social.

En consecuencia, la política social que se inicia tiene unos rasgos básicos que son (Mujica Chirinos, 2002: 244): a) su carácter compensatorio; b) la transitoriedad, ya que son considerados coyunturales de corto plazo, mientras dure el ajuste; c) la focalización; d) se hace énfasis en la participación comunitaria y la articulación de esfuerzos con los organismos no gubernamentales; e) la descentralización.

Si bien estos programas se acompañaron de otros de carácter más estructural como los tradicionales programas de salud y educación, sin embargo, éstos fueron descuidados y el énfasis y la prioridad estuvo puesta en tanto asignación de recursos, en los primeros.

Si bien el Gobierno que se inicia en 1994, busca desde el principio diferenciarse del de 1989-93, finalmente llega con la Agenda Venezuela anunciada en 1996 como un típico programa de ajuste, a definir un programa cuyo contenido no difiere del programa de ajuste del 89. Sin embargo es interesante poner en evidencia las diferencias en el contexto en el que se introdujeron. A diferencia del programa del 89, la Agenda Venezuela se aplicó en un clima de consenso nacional lo que explica la poca resistencia que tuvo la población (Gutiérrez Briceño, 2002:8). Veamos, entonces las coincidencias.

3.2. Las coincidencias

Así como las políticas de ajuste que debió tomar el Gobierno en el 96 fueron las mismas que las del 89, en el área social tampoco se evidencian diferencias significativas entre el PEP y el componente social de la Agenda, ya que esta última asumió la mayoría de los programas compensatorios contenidos en el primero, con los mismos rasgos básicos anotados en el aparte anterior de transitoriedad, focalización, participación comunitaria y de la sociedad civil y descentralización.

En segundo lugar, en ambos casos, tanto el PEP como la Agenda, continúan con los programas tradicionales de educación y salud, pero al mismo tiempo se les descuida y se da prioridad a los programas compensatorios.

En ambos casos, sin embargo no se logra compensar adecuadamente el deterioro producto de la crisis económica.

Por último, no se logra detener el crecimiento de la pobreza que de 54% en 1994, pasa a 65% en 1997 y a finales de ese periodo es de 80% en 1999. En ambos casos, se privilegia los Estados más ricos en detrimento de los más pobres. La mayor cobertura de casi todos los programas se registra en Estados como Distrito Federal, Zulia, Carabobo, Aragua y Lara, así mismo el mayor monto de la inversión se otorga a estos Estados.

Veamos las características de la programación social de la V República, cuyos voceros, en términos mucho más radicales que el Gobierno anterior, marcan diferencias profundas

con las estrategias “economicistas” de la IV República y su política social “asistencialista”.

IV. Las características cognitivas e institucionales en la programación social de la V República, sus diferencias con los periodos anteriores (una primera aproximación)

4.1. La Política Social en la V República

Siendo que la incorporación de la noción de capital humano y sobre todo de capital social ha sido uno de los postulados fundamentales de las reformas de la política social (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2000), vamos a comenzar por exponer las características cognitivas, es decir, los valores, normas, orientaciones éticas que componen el capital social para luego atender a sus componentes institucionales o estructurales, como marco de análisis de la política social de la V República.

La campaña electoral de Hugo Chávez se centra en las críticas a las políticas económicas y sociales de los 40 años precedentes, y la propuesta del MVR apunta a una propuesta de Desarrollo Social, de Política Social y de Atención a la Pobreza de la “Revolución Bolivariana” presentados como programa de gobierno durante dicha campaña. Allí se plantean la necesidad de políticas integrales que contengan condiciones para superar la pobreza a través de políticas globales y sectoriales que permitan el tránsito de una política social asistencialista, compensatoria y focalizada, hacia otra integral y

orientada hacia el grupo familiar (Alvarado Chacín, 2002). El modelo de desarrollo es definido como humanista, autogestionario, y competitivo para una sociedad equitativa, justa y próspera en un marco en el que Estado y mercado son complementos y no opuestos, con lo que se intenta una separación de las propuestas neoliberales ortodoxas. Además, el proyecto tiene la particularidad de nacer de un sector de las Fuerzas Armadas y es apoyado por una amplia base social (Mujica Chirinos, 2002).

En relación a la política social se la considera como mucho más inclusiva que la mera actuación contra la pobreza. Consideran la necesidad de incorporar la noción de capital humano y sobre todo de capital social como postulados fundamentales de las reformas de la política social, a fin de trascender la anterior racionalidad centrada en la idea de “población beneficiaria”, es decir sectores sociales excluidos que reciben beneficios de un Estado paternalista (Alvarado Chacín, 2002:74).

Entre los principios orientadores de la política social, se citan los siguientes: la integración social como paradigma de la participación; la corresponsabilidad entre Estado y sociedad; la cohesión social y el restablecimiento de la ciudadanía; la participación social; la ciudadanización; la progresividad, priorizando los distintos niveles de demandas en el corto, mediano o largo plazo; la intersectorialidad; la familia como célula básica de los procesos de integración social; el desarrollo humano integral (Alva-

rado Chacín, *Ibid.*:75,76). No obstante el declarado carácter integral y estructural de la política social de la V República, la mayor parte de sus programas constituyen, de nuevo, programas de corte asistencialistas y compensatorios orientados por el corto plazo.

Pasemos a revisar las características programáticas e institucionales en el Proyecto Bolivariano.

4.2. Las Agendas Sociales y el Proyecto Bolívar 2000

En primer lugar, a pesar de las declaraciones de la política social como integradora y estructural, el Gobierno asume de manera explícita que el Ajuste Macroeconómico provoca efectos que requieren la inclusión de Políticas Sociales Compensatorias (Cordiplan, 1999), y de hecho a principios del 99, ratifica nueve de los catorce programas sociales de la Agenda Venezuela, que a su vez repiten los del período 89-93, y que son básicamente compensatorio-asistencialistas (Muji-ca Chirinos, 2002:250). Los programas que desaparecen dan lugar a la introducción de otros del mismo corte asistencialista, por ejemplo, se eliminó el Programa Ampliado Materno Infantil, pero se le sustituye por uno de fomento a la lactancia materna. La Beca Alimentaria fue sustituida por el Proyecto Alimentario Comunitario, siendo simplemente redefiniciones de programas de períodos previos.

A inicios del año 2000, el Gobierno anuncia su Agenda Social diseñada por el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), divididos en 5 sub-

sectores llamados Agendas que son los siguientes:

Agenda Hábitat y Vivienda, que atendería proyectos de participación comunitaria en la solución a sus problemas de hábitat y de vivienda.

Agenda Organización Social, que busca potenciar iniciativas comunicacionales no convencionales en comunidades.

Agenda de Ingresos, para la generación de empleos temporales, a través de la conformación de cuadrillas de trabajo comunitario y generación de empleos permanentes a través del financiamiento y consolidación de empresas asociativas de economía solidaria.

Agenda de Emergencia, para atender la emergencia del Estado Vargas.

Agenda Inclusión Social y Plan Bolívar 2000, para asistir a aquellos grupos que requieren acciones urgentes como el caso de los Niños de la Calle o "Hijos de la Patria".

Agenda Familia, es donde se concentra la mayoría de los programas compensatorios. Le corresponde la aplicación de los programas de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario, Programa de Suministro de Medicamentos, Atención Integral al Anciano, Registro de Nacimientos y Cedulación, Programa de Lactantes, Atención a Niños y Niñas Adolescentes, Proyecto de Alimentación Comunitaria, Programa de Alimentación Escolar y Programa de Dotación de Uniformes Escolares.

Es preciso acotar que los tres primeros programas mantienen su antigua orientación y que los otros son re-

definiciones de programas previos como la Beca Alimentaria que fue sustituida, como ya se dijo, por el Proyecto Alimentario Comunitario (Mujica Chirinos, 2002:251).

El Plan Bolívar 2000, merece especial atención, por la importancia que el Gobierno le ha acordado y por ser el primer programa nuevo que éste implementa (Alvarado Chacín, 2002:81). Su novedad consiste en ser un plan cívico militar que utiliza medios y recursos de la plataforma castrense para dar respuesta a las necesidades sociales y atender a las poblaciones en situación de máxima exclusión social (Cordiplan, 1999).

Reúne actividades de los distintos entes gubernamentales del ámbito social, coordinándolos con el objeto de intentar mejorar la calidad de vida, y generar empleos a través de acciones en áreas como el mejoramiento de la infraestructura en educación, atención en salud y rehabilitamiento de la planta física de la red ambulatoria, mercados populares, atención a comunidades indígenas, rutas aéreas populares, construcción de viviendas populares y atención de proyectos agrícolas. Es una continuidad del anterior Fondo de Fortalecimiento Social, pero bajo la coordinación de las Fuerzas Armadas como nuevo actor social.

4.3. Otras iniciativas sociales: las Escuelas Bolivarianas, el Banco de la Mujer, el Banco del Pueblo

Las Escuelas Bolivarianas: han sido concebidas en términos de escuelas que brinden una atención integral que permita complementar el currícu-

lo con actividades culturales y deportivas, a la vez que se atienden las necesidades nutricionales y de salud de los estudiantes.

De allí que entre sus componentes principales se cuente la jornada escolar completa para ofrecer al niño o niña un espacio de convivencia constructiva que permita el acceso a la recreación, al deporte y a las actividades creativas así como la integración de servicios de alimentación y salud. Se contempla el desarrollo de nuevas formas de gestión escolar, desarrollando una gestión compartida que permita ejercer la autonomía legítima del plantel; la integración comunitaria; concebir el sistema escolar como una red social con redes a distintos niveles y se hace énfasis en la investigación, evaluación y supervisión que puedan constituirse como acompañamiento pedagógico.

La experiencia se inicia en el año 1999 con 559 escuelas y para el año escolar 2001-2002 con 5.559 escuelas (Hanson, 2001).

Entre sus logros suelen señalarse los siguientes: la atención integral que se imparte, el incremento significativo de la asistencia de los estudiantes en un 99%, la ampliación de la jornada escolar, innovaciones en la gestión escolar y la integración comunitaria.

A pesar de los logros que se reseñan, las Escuelas Bolivarianas han recibido numerosas críticas, en especial a través de la prensa, destacando como principal fallo el funcionamiento de los Comedores. Entre ellas, El Nacional argumenta que no funciona un 62% de los comedores de las Escue-

las Bolivarianas (El Nacional, 08/05/2002). Veamos a través de Informes del Ministerio de Educación Cultura y Deportes (MECD) más detalles al respecto.

Las Escuelas Bolivarianas cuentan con El Programa de Alimentación Escolar (PAE), definido como un programa que contribuye con el mejoramiento del nivel nutricional, el rendimiento académico, la permanencia y la prosecución de los estudiantes en el sistema educativo, mediante el suministro de una alimentación diaria, variada, adecuada a los requerimientos nutricionales, a los patrones culturales y a la disponibilidad de insumos en las zonas que habitan; desarrolla el programa en dos áreas fundamentales que son las *Escuelas Bolivarianas* y el *PAE Modalidades*. Nos vamos a referir al PAE que se aplica en las Escuelas Bolivarianas, y la segunda al que se aplica en Escuelas Granjas, Escuelas Técnicas y Liceos, Preescolares y Escuelas Especiales. En las primeras se programó atender para el año 2002 una población de 649.816 alumnos en 2.974 planteles y en la segunda 81.725 alumnos en 471 planteles, lo que significó un incremento de 133.223 alumnos en 1999 a través de 552 planteles a las cifras indicadas para el 2002. Igualmente, el incremento en el PAE Modalidades fue de 73.901 alumnos en 1999 a través de 539 planteles. Esto, según los Informes del MECD, significa un incremento progresivo del Programa.

Como quiera que se trata de un programa asistencial masivo, los recursos provienen siempre del Estado y los

costos pueden elevarse mucho por el aumento de la cobertura y por el efecto de la inflación en los precios de los alimentos. De allí que se han buscado opciones para la reducción de costos como el reforzamiento del carácter comunitario de la escuela, haciendo énfasis en la participación de la comunidad en áreas asociadas con la operación del plantel, tales como la preparación de alimentos que ahorraría para el año 2002 el 2,23% de los gastos de funcionamiento.

Otra vía tiene que ver con la creación de cooperativas que provean al plantel de los insumos requeridos para la elaboración de los alimentos, a través de cadenas de comercialización que acerquen más a planteles y productores reduciendo los costos de los insumos alimenticios. También se contempla el autoabastecimiento de las Escuela Granjas incorporadas al programa, sobre todo en aquellos rubros en los que este tipo de plantel se especializa. Finalmente, el estímulo a la creación de los huertos escolares.

De acuerdo a Informes del Area Estratégica Preescolar, Básica Media y Diversificada y Educación Especial del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, la media aritmética de los empleos directos generados por el Programa es de 7.759 y la sumatoria de las poblaciones atendidas por el PAE Bolivariana y el PAE Modalidades ha alcanzado la cifra de 731.541.

El Banco de Desarrollo de la Mujer (BANMUJER): es una institución micro-financiera de carácter público creada por Decreto del Presidente de la República, Hugo Chávez

Frías, el 8 de marzo del 2001, Día Internacional de la Mujer, para impulsar junto con otras instituciones del Estado una mejor distribución y democratización del ingreso nacional como contribución a la reducción de la pobreza (Banmujer, 2003a).

Sus antecedentes se remontan a los planteamientos hechos en las cinco Conferencias Mundiales de la Mujer y en la Cumbre de Desarrollo Social, celebrada en Viena, en las que la comunidad internacional planteó la urgente necesidad de reclamar a los Gobiernos políticas de Estado dirigidas a las mujeres, especialmente de los sectores más pobres como parte del combate a la pobreza.

El Gobierno de Venezuela se comprometió a reducir la pobreza en un 50% para el año 2015 y a orientar las políticas hacia las mujeres, como sector más vulnerable. A raíz de esto el Presidente Chávez acogió la propuesta presentada por INAMUJER para desarrollar políticas públicas para buscar solución al problema de la pobreza femenina, y es así como nace el Banco de Desarrollo de la Mujer (Banmujer, 2003b).

Dicho Banco ofrece dos tipos de servicios: los micro créditos (servicios financieros) sin garantía prendarias y asistencia técnica integral (servicios no financieros) para acompañarlas en todo el proceso de formulación de proyectos productivos y viables, etapa de producción, organización y métodos de administración y comercialización. Dado que los servicios no financieros son muy amplios, BANMUJER recurre a personas e instituciones con las que establece alianzas estratégicas

tanto nacionales como internacionales, para cumplir las metas en todo este tipo de servicios (Banmujer, 2003c).

Las mujeres seleccionadas para optar a los créditos se agrupan en Unidades Económicas Asociativas (UEA) para recibir los servicios no financieros y financieros del Banco. El Banco también atiende a los hombres, pero la mayoría de sus clientes son mujeres (99%), mientras que los hombres apenas representan el 1%. Los grupos que se organizan en una misma comunidad designan una Coordinadora General que se selecciona entre las coordinadoras de las UEA existentes y a través de redes de promotoras debidamente identificadas, se visitan a las mujeres y se contactan a las organizaciones ya creadas, convocan reuniones y asesoran la presentación de proyectos productivos para optar a los créditos (Banmujer, 2003d).

Entre Septiembre de 2001 y septiembre de 2002, la tendencia de la demanda para el otorgamiento de créditos ha sido la siguiente: sector comercio, 26% que se destinan a compra y ventas de prendas de vestir, víveres, papelería y otros rubros; sector manufactura, 24% que comprende elaboración y venta de artesanías, repostería, manualidades, trajes, comida, etc.; sector servicios, 9% tales como peluquerías, lavanderías, mantenimiento, etc.; por último, sector producción, 5% (Ostos, 2001).

En relación al perfil de las solicitantes de créditos, se observa que son en su mayoría personas de bajos ingresos de las cuales el 64% declaran ingresos familiares mensuales no ma-

yores a un salario mínimo, la mayoría vive en barrios populares, en núcleos familiares de al menos siete personas y cuenta con vivienda propia.

La creación del Banco está respaldado en la Ley de Microfinanciamiento, para ello, la modalidad de bajos intereses es fundamental. Se calculan en 1% mensual que al año se traducen en 12% de interés, e incluso se contempla el otorgar créditos sin interés. Los préstamos iniciales están entre 300 mil y 500 mil bolívares y al pagar puntualmente se puede acceder a otro, con incremento de 50% del capital inicial hasta un tope de 5 millones de bolívares. En el primer año, se entregaron casi 5 millardos de bolívares, y el 92% de los préstamos han sido cancelados por cuanto los intereses son bajos y no hay tantos requisitos como en la banca comercial.

El Banco del Pueblo: nace en 1999 con el objeto de reducir la pobreza y ofrece microcréditos a familias y personas.

De acuerdo al Informe presentado por el Presidente de la institución en el salón Ayacucho del palacio de Miraflores, el Banco ha otorgado, desde su fundación Bs. 13,63 millardos correspondientes a 11.455 créditos, que van desde Bs. 500.000 hasta 1 millón, con una tasa fija anual de 20% (El Universal, 27 de octubre, 2002). Se calcula que el monto entregado ha generado 11.455 empleos directos y más de 22.000 indirectos, tomando en cuenta que la mayor parte de los créditos otorgados corresponden al sector comercio, seguido por servicios y producción (Idem).

Poco más de la mitad se entregó a mujeres y el resto a hombres y la mayoría se otorgó como crédito solidario, para grupos de tres a cuatro personas, y el resto individualmente. Los índices de mora alcanzan 11,29% y se han recuperado 8,5 millardos (Idem).

A pesar de los elogios que en el acto antes señalado hiciese el Presidente Chávez a la gestión del Banco como cumplidor de una importante estrategia de reducción de la pobreza (Idem), también constan Informes de miembros integrantes de su Junta Directiva para el año 2000, contentivos de planteamientos sumamente críticos con relación a aspectos administrativos y operativos de dicho Banco (Flores et al., 2003).

4.4. Las características institucionales de la Política Social

Se adscribe el Fondo Único Social (FUS), al Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS) como un fondo financiero que a la vez que se propone unificar y centralizar aportes dispersos entre distintos organismos, haría también el seguimiento de los programas sociales.

Por otro lado, aun cuando la estrategia social sigue centrada en el FUS y el Plan Bolívar 2000, la distribución presupuestaria hace que la mayor parte sea absorbida por el MSDS y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (MECD) y en menor proporción por el Ministerio de Ciencia y Tecnología (MCT) y el Ministerio del Trabajo (MT).

Esto significa que a pesar de que la estrategia de la política social parece

descansar en nuevos organismos como lo que corresponde al Plan Bolívar 2000 y al FUS, los recursos se van por la vía del gasto corriente y administrativo, aun cuando las inconsistencias numéricas encontradas entre las distintas cifras de los Planes Operativos no permite establecer con claridad el monto real de los recursos destinados al área (Mujica Chirinos, 2002:254).

En todo caso, si puede afirmarse que en contra de lo declarado, en términos de la necesidad de participación comunitaria y la ciudadanización de la política social, ésta sigue siendo una política centralizada institucionalmente y expansiva en gasto (lo que se sigue prestando al clientelismo y la corrupción) y al igual que antes de 1989, concentrada en los grandes Ministerios del área tradicionalmente social, como los son salud y educación, acompañada de programas sociales compensatorios para el logro de la estabilidad política y la gobernabilidad (Idem).

Finalmente, al igual que en las agendas anteriores, no se logra a través de la compensación la reducción de la pobreza, la cual se vio incrementada. Basta con cotejar las últimas cifras que indican el costo de la canasta Básica y la Canasta Alimentaria con el Salario mínimo para darnos una idea de las dificultades por las que atraviesa la mayoría de la población para su sustento cotidiano. En efecto, las cifras que nos ofrece Oscar Meza, ex presidente del Centro de Documentación y Análisis para los Trabajadores (CENDA) son alarmantes. Meza indicó que entre enero y febrero de

2003, el costo de la Canasta Básica se incrementó en 1%, llegando a Bs. 1.062.672, lo que significa que sólo el 6,4% de los hogares venezolanos tienen acceso a la Canasta Básica ya que el Salario mínimo es de Bs. 190.080. Por su lado, la Canasta Alimentaria alcanzó Bs. 331.357 frente al Salario Mínimo que acabamos de señalar, lo que significa que sólo el 59% de los productos de la Canasta Alimentaria se pueden comprar con dicho Salario Mínimo (El Universal, 7 de marzo de 2003).

Visto desde otro punto de vista y a través de otras cifras, tenemos que según la más reciente encuesta de Data-nálisis, la pobreza crítica alcanza al 43% de la población, habiendo aumentado 13% desde 1986, cuando arrojó un 30%. Esto significa que 34% de la población infantil se encuentra en estado de déficit alimentario con las consecuencias sociales que ello representa (El Universal, 11 de marzo de 2003).

No obstante, es preciso acudir a otras fuentes de información, pues aunque parece evidente que el aumento de la pobreza en los últimos tiempos se ha convertido en motivo de preocupación nacional, es cierto también que las diferentes instituciones dedicadas al tema arrojan diferencias en cuanto al número de hogares pobres y/o de personas en situación de pobreza (CEPAL/PNUD, 1990:340-365. Estas discrepancias dependen de los métodos usados para su cálculo, pero incluso aún, usando el mismo método es posible encontrar variaciones que dependen del tratamiento dado a las variables usadas. Por ejem-

plo, el método de la Línea de la Pobreza, explica José Luis Fernández, se basa en dos variables que son: el ingreso familiar y el costo de la canasta de bienes y servicios, pero es posible encontrar diferencias que dependen de medir el ingreso familiar considerando ingresos familiares no provenientes del trabajo. También es posible encontrar diferencias por el tratamiento dado a aquellos hogares en donde algún miembro deja de declarar ingresos o por la vía utilizada para actualizar el costo de la Canasta Básica de Alimentos ya que éstos presentan variaciones en sus precios (Fernández, 2002:2,3).

Si a lo anterior agregamos las dificultades y diferencias que pueden ser encontradas al medir la pobreza rural, debido por ejemplo, a que el costo de la canasta se ubica por debajo de la canasta urbana, o que la mayor parte de las estimaciones que se realizan en Venezuela no recogen la distinción entre pobreza rural y urbana (Martel, 1995:1,2), el problema de tener una idea exacta y compartida de las magnitudes que ha alcanzado la pobreza en el país, se complican. No en balde, en 1994, la OCEI con la cooperación de la Fundación Escuela de Gerencia Social (FECS), realizó un trabajo de revisión y actualización del marco teórico de la Encuesta de Hogares por Muestreo, para adaptar la investigación estadística a las variaciones relativas a la fuerza de trabajo y a una mejor caracterización de la misma. En este trabajo se puso en evidencia las dificultades existentes para la medi-

ción continua del ingreso, en donde se revelaban otras dificultades adicionales a las ya expuestas que tenían que ver con limitaciones por parte del informante, que generalmente no es el propio preceptor de los ingresos, lo que se traduce en una información con subdeclaración del monto efectivamente percibido (OCEI, FECS, 1998:250,251).

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, observamos que de acuerdo a los datos del Proyecto Pobreza realizado por el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Católica Andrés Bello (UCAB) y de acuerdo a las estimaciones de pobreza basadas en el Método de la Línea de Pobreza se aprecia que en el año 1998, el 57,6% de los hogares venezolanos tenía ingresos inferiores a la Línea de Pobreza (Riutort, 2001). En el año 2000 el porcentaje de hogares pobres aumenta a 60,3% y en el año 2001 el porcentaje podría estar entre el 61,4% y 62,2%, dependiendo de cual sea la hipótesis de ingresos que se cumpla (Riutort, 2002:7). Sin embargo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) habla de cifras que pasan del 43,9% en 1998 al 39,1% en el 2001 (INE, 2002:12), acusando así más bien un descenso y aunque la diferencia que muestran ambas estimaciones no pueden ser consideradas contundentes (Fernández, 2001:1), sin embargo las tendencias son diferentes. Para la UCAB, la pobreza ha ido en aumento y para el INE ha disminuido.

A modo de conclusión: La necesidad de la gerencia social

A lo largo de este trabajo, hemos visto que a pesar de las declaraciones en torno a la política social como una política integral de desarrollo y de las actuales como una política de construcción de capital social, de participación comunitaria y de ciudadanía, ésta no ha dejado de tener carácter compensatorio de escasos resultados en términos de un combate real a la pobreza, de inclusión social y de verdadero desarrollo humano.

Para el PNUD, el desarrollo humano consiste en: “un proceso mediante el cual se amplía la gama del espectro total de las opciones de las personas, desde un entorno favorable hasta libertades políticas y económicas. Se trata esencialmente de la expresión de las capacidades humanas. Son justamente estas capacidades las que permiten a las personas asumir su responsabilidad para alcanzar el bienestar individual y colectivo, así como para aprovechar las oportunidades que se les presentan o que ellas mismas pueden crear al disponer de libertades tales como las de educación, atención médica, seguridad alimentaria, empleo e ingreso, entre las básicas” (PNUD, 2002:3).

De allí que, plantear que la política social es algo más que el necesario complemento a un crecimiento económico, que no gotea hacia la mayoría de la población, y considerarla, más bien, parte fundamental del proceso de desarrollo humano; exige una serie de pasos intermedios de mucho menor alcance discursivo al del logro del de-

sarrollo. Es decir, es preciso un esfuerzo concreto mayor, que permita encontrar fórmulas flexibles y variables, adaptadas a los diferentes contextos sociales, económicos y culturales que acerquen el discurso e incluso la planificación de la política social a su ejecución real. Y no está de más resaltar que a lo largo de la exposición de las distintas políticas emprendidas por los distintos gobiernos desde 1989, no han sido los modelos de dichas políticas, los que han sido pobres, sino su instrumentación, su ejecución y su evaluación.

Entonces, para que los grupos pobres de la sociedad puedan alcanzar ese bienestar y aprovechar las oportunidades que se les presentan, es preciso que exista una serie de condiciones gerenciales, no tenidas en cuenta en las ejecutorias de las políticas sociales reseñadas, pero que deben ser contempladas por los ejecutores del proceso. Entre ellas cabe mencionar:

A) Una mucho más **eficiente coordinación** entre los actores fundamentales de ese proceso que lleve a la máxima participación de todos ellos.

Dichos actores son: los planificadores sociales o diseñadores de la política social, los que ofertan los servicios sociales y los consumidores (pobres), que deben operar de manera articulada; pero para que esto ocurra, es preciso el desarrollo de un proceso gerencial que arrope a los tres actores y que actúe como estimulador del proceso. En efecto, la gerencia social se hace presente aquí con un doble carácter, a) uno **intrínseco** al proceso mismo, ya que: por un lado, la planificación

constituye una de las funciones de la gerencia social, y por el otro, los ejecutores son gerentes sociales y b) otro que es preciso **fomentar** en los consumidores, la organización bajo liderazgos que atiendan a la gerencia social y/o comunitaria para el logro de un mayor y mejor acceso a los servicios de los cuales cabe exigir también, mayor calidad.

B) La incorporación de la mayor y mejor **información** a través de los sistemas accesibles en el país, que de acuerdo al último Informe del PNUD tienen gran potencial en Venezuela para incentivar el desarrollo social y sobre la cual no nos vamos a extender por cuanto está cuidadosamente descrito en dicho Informe (PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, 2002, 9).

C) El uso de sistemas y técnicas de **evaluación** que permitan medir de manera más precisa la eficiencia y los impactos que se logran con los programas sociales destinados a la ejecución de un gasto social que no ha sido bajo y que ha estado relativamente protegido comparado con las fluctuaciones de los precios del petróleo y de los ajustes fiscales, pero cuya ejecución ha sido muy pobre, muy poco supervisada y evaluada, dando como resultado una utilización ineficaz de los recursos públicos. Además, la ausencia de evaluación, en la mayoría de los casos, no ha favorecido la puesta en marcha de correctivos en su formulación y ejecución.

D) La participación y equilibrio entre actores **públicos y privados** abriendo la discusión sobre hasta dónde

de y bajo qué modalidades deben los ofertantes de servicios ser privados, y deben los planificadores de las políticas abrir espacios a la participación de los consultores privados y a la de los ofertantes privados, atendiendo a si ello sirve para el logro de una mayor competitividad que se traduzca en un mejoramiento de la calidad y sobre todo, a la sustitución de funcionarios orientados a una labor más política que profesional, por gerentes preparados para asumir esas responsabilidades.

E) Cabría resaltar la importancia y **ausencia de gerencia de red** que acusan los actores de las políticas y programas sociales descritos en las distintas etapas de nuestro desarrollo y la necesidad de desarrollar capacidades para el establecimiento de este sistema de vínculos. Nos referimos a: aquellas conexiones entre personas representantes de organizaciones con mandatos y recursos definidos con un carácter horizontal de relación de pares, acotados por los acuerdos normativos, sobre una base de confianza que de lugar a acuerdos formales o informales que constituyen un entramado social construido colectivamente sobre bases de reciprocidad y de fortalecimiento de la participación (Arteaga et al, 2002:18,19).

La gerencia en red, presenta las ventajas de "aunar esfuerzos, evitar duplicaciones, alcanzar por complementariedad una mayor capacidad resolutive, ser más eficaces y eficientes en lo que se hace como producto del intercambio y la colaboración" (Ibidem, 20). Permite, además, abor-

dar las necesidades que se configuran analizándolas como problemas no resueltos y a la vez dar mejor respuesta a los problemas de la gente (Ibidem, 21) por cuanto en éste concepto de red ésta involucra no sólo a los ofertantes de servicios, sino también a quienes efectúan las demandas provenientes de las poblaciones y comunidades, (Ibidem, 23).

Ahora bien, la gerencia de red, significa, el logro de una nueva relación entre el Estado y la sociedad ya que es preciso el estímulo de un ciudadano participativo que en lugar de esperar lo todo del Estado, como ha sido nuestra tradición, sea consciente de la necesidad y conveniencia de su participación no tan solo para el acceso a los servicios que demanda, sino también en la formulación y seguimiento a la ejecución de las políticas y programas que se diseñan para él. Significa también una gerencia que mire hacia la articulación y conexión entre los niveles centrales de gobierno y los estatales y municipales, así como con sus correspondientes comunidades para el logro de una intersectorialidad de los diversos servicios de educación, salud, organizaciones sociales, culturales, económicas y los proveedores públicos y privados de dichos servicios ofertados a las comunidades.

Para la articulación de estas redes y subredes es preciso un cambio paradigmático que envuelve la formación de gerentes deslastrados de todo un sistema de valores y normativas que le permitan priorizar el trabajo técnico y profesional antes que el clientelar y político; que le impulse a buscar el

bienestar de las poblaciones a quienes sirve, antes que las ganancias electorales de su partido; y eso exige elaborar metas concertadas para asumir responsabilidades compartidas y articuladas a través de agendas sociales negociadas sobre las bases, no del intento de dominación de unos grupos y estratos sobre otros, sino del *empoderamiento* de las comunidades más vulnerables para el logro de su propia superación.

F) Es también preciso el logro de **cambios estructurales** que superen la rigidez y a la vez la duplicación y super imposición de las organizaciones burocráticas tradicionales de la administración pública, caracterizadas por la verticalidad de la autoridad y la rendición de cuentas, la centralidad de la responsabilidad y la información, que constituyen graves obstáculos para una verdadera gerencia de red. Por ejemplo, a lo largo de las etapas descritas, se fueron creando diferentes Fondos de Inversión con el objeto de coordinar el diseño de programas, financiar su ejecución e intentar superar las ineficiencias del sector y desarrollar programas de emergencia para superar los impactos de los ajustes fiscales, pero ellos se superpusieron a la estructura administrativa existente, volviéndola más compleja, produciendo estructuras paralelas y duplicando responsabilidades, tal y como muy bien se expone en Informes del Banco Mundial (Banco Mundial, 2001).

G) Finalmente, vale la pena hacer mención de la **responsabilidad social** compartida, que elimina las dis-

tancias entre la acción social del Estado y la de las empresas, recordando que la solución de los problemas sociales cada día más acuciantes, ponen en evidencia la insuficiencia del Estado para resolverlos y apuntan a que ellos constituyen no sólo la responsabilidad de los gobiernos y de la política social por éstos diseñada, sino que exige que dicha responsabilidad social corresponda también de manera muy particular a sectores privados tales como la empresa y los organismos no gubernamentales, sin cuya participación se dificulta la labor que los gobiernos estén en capacidad de desarrollar.

De esta manera la “responsabilidad social constituye una nueva visión empresarial que supera aquellas acciones filantrópicas que, inspiradas en un sentido caritativo, movían a la empresa a realizar donaciones esporádicas” (Machado de Acedo et al., 2002) para enmarcarse en un proceso de toma de conciencia de la necesidad de ir más allá del cumplimiento de sus deberes laborales e involucrarse en la contribución a la solución de diversos problemas sociales tanto en el ámbito interno de la empresa como en el de su entorno comunitario y social (Idem).

Tanto espacio ha ganado el ejercicio de la responsabilidad social de la empresa, que se han desarrollado instrumentos gerenciales que le permiten evaluar el alcance de sus objetivos sociales como lo es el **Balance Social** el cual sirve de complemento a la presentación de los resultados alcanzados en materia financiera (Ibidem, 19). Muchos países han desarrollado

modelos propios de Balance Social; en el caso de Venezuela la Escuela de Gerencia Social ha elaborado un Modelo para la empresa venezolana recientemente publicado por Venamcham, cuyas autoras son Zaira Berti, Leticia Caraballo y quien suscribe este artículo. La realización por parte de la empresa de su Balance Social presenta, además, la ventaja de permitirle a partir de allí, introducir correctivos en el ejercicio de su responsabilidad social y desarrollar dichas acciones en el marco de una política social superando las tradicionales donaciones aisladas que han representado, en algunos casos, montos significativos, pero con muy limitado impacto social.

Referencias Bibliográficas

ALVARADO CHACIN. **La atención a la pobreza en Venezuela: del “Gran Viraje” a la “V República” (1989-2002)**. Maracaibo. Mimeo. 2002.

ARTEAGA, Jahín; BERNARDO, José Luis y ROA, Ernesto. **Redes promocionales de calidad de vida, vínculos y respuestas a las necesidades sociales**. Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS)/Agencia de Cooperación Alemana (GTZ). Caracas. 2002. 87 p.

ARRAIGADA, Irma. “El debate actual de la Política Social en América Latina”. En: **II Congreso Nacional de Políticas y Programas Sociales**. Maracaibo. 1995.

BANCO MUNDIAL. **Bolivarian Republic of Venezuela, Investing in Human Capital for Growth, Prosperity and Poverty Reduction**. Draft. 2001. 92 p.

BANMUJER. **¿Por qué somos un banco diferente?** [Http://www.banmujer.gov.ve/banco](http://www.banmujer.gov.ve/banco), 28/02/2003a.

BANMUJER. **¿Por qué un banco para mujeres?**, <http://www.banmujer.gov.ve/banco-mujeres>, 28/02/03b.

BANMUJER. **Alianzas estratégicas para servir mejor**, <http://www.banmujer.gov.ve/alianzas>, 28/02/03c.

BANMUJER. **Las UEA...una forma eficiente de organización productiva**, <http://www.banmujer.gov.ve/uea>, 28/02/03d.

CEPAL/PNUD. "Procedimientos para medir la pobreza en América Latina con el método de la línea de pobreza" En: **Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta**. Santiago de Chile. 1990.

COPRE. **La Reforma del Estado**, Caracas, Vol.1. 1988.

CORDIPLAN. **El sector social: Propuesta para su fortalecimiento**. Caracas. 1999. 64 p.

EL NACIONAL, 8 de mayo, 2002.

EL UNIVERSAL, 27 de octubre, 2002.

EL UNIVERSAL, 7 de marzo, 2003.

EL UNIVERSAL, 11 de marzo, 2003.

FERNÁNDEZ, José Luis. **La pobreza, apuntes para una agenda necesaria**. INE/PNUD. S.f. Mimeo.

FLORES, Ángela; ROMERO, Humberto; RAMONES, Rafael; IRIBARRÉN, Eduardo, **Informe de Miembros de la directiva del Banco del Pueblo**, <http://www.economia.eluniversal.com>, 28/2/03
Por qué somos un banco diferen-

te, <http://www.banmujer.gov.ve/banco>, 28/2/03.

FRANCO, Rolando. **Las nuevas orientaciones de la Política Social en América Latina**. Caracas. Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), Cuadernos Cátedra Abierta. 1992.

GUTIÉRREZ BRICEÑO, Thais. "La Política Social en situaciones de crisis generalizada e incertidumbre en Venezuela". En **Revista Venezolana de Gerencia**. Maracaibo. Universidad del Zulia. 2002. Año 7, No. 18, p.220-236.

HANSON, Mariann. "Escuelas Bolivarianas". En: **Ética y Desarrollo**. BID, 2001.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (INE). **Indicadores de pobreza**. INE. Mimeo. 2002.

MACHADO DE ACEDO, Clemy; BERTI, Zaira; CARABALLO, Leticia. **Balance Social para la Empresa Venezolana, Modelo de la Fundación Escuela de Gerencia Social**. Alianza Social VenAmcham. Caracas. 2002. 104 p.

MARTEL, Armando. **La pobreza rural en Venezuela**. Caracas. Mimeo. OEA/FECS. 1995.

MINISTERIO DE LA FAMILIA. **Agenda Venezuela: Plan de recuperación social**. 1996. Mimeo. Caracas. p.13.

MISTERIO DE LA FAMILIA. **Agenda Venezuela, una Estrategia Global**. Mimeo. Caracas. 1996.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL. **La revolución social en la V República: La polí-**

tica social en Venezuela. Caracas. 2000.

MINISTERIO DE EDUCACIÓN CULTURA Y DEPORTE. Area Estratégica. **Programa de Alimentación Escolar (PAE).** S.f.

MUJICA CHIRINOS, Norbis. "Estado y Políticas Sociales en Venezuela ¿La Quinta República o el regreso al pasado?". En: **Revista Venezolana de Gerencia.** Maracaibo. Universidad del Zulia. 2002. Año 7, No. 18, 2002. p. 237-266.

OCEI, FECS. **Revisión de los resultados de la Encuesta de Hogares por Muestreo.** 1998. Caracas, 1998. 267 p.

OSTOS, Elizabeth. **Logros del Gobierno Nacional en el Año 2001, Logros del Banco de la Mujer-Año 2001,** material publicado el día 2 de enero-2002. Diario Últimas Noticias, disponible en <http://wwwmre.gov.ve/noticias/logros-2001/logros-banmujer>, 2872703.

PNUD. **Informe sobre Desarrollo Humano en Venezuela, Las Tecnologías de la Información y la Comunicación al Servicio del Desarrollo.** Caracas. PNUD. 2002. 248 p.

RIUTORT, Matías. "Inflación vs. Desempleo". En: **El camino por recorrer.** Caracas. Documentos del Proyecto Pobreza. Universidad Católica Andrés Bello. Vol. 2, 2001. p. 41-53.

RIUTORT, Matías. **La Pobreza en el Trienio 1999-2002.** Universidad Católica Andrés Bello. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Mimeo. 2002.

SABINO, Carlos. "Concepciones y tendencias actuales en la definición de Políticas Sociales". En: **Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales.** Caracas. 1996. No.1. p. 71-84.

VIVANCOS, Francisco, ESPAÑA, Luis Pedro. **El Ajuste Estructural y la Política Social.** Caracas. ILDIS. 1991.