

Política social en Venezuela: 1999-2003*

THAIS MAINGON pp. 47-73

Resumen

El siguiente artículo tiene como principal objetivo el de contribuir a entender los principales aspectos constitutivos de la concepción de política social instrumentada en el actual período de gobierno. Se parte de la premisa de que la actual concepción de política social continúa el patrón de intervención estatal de décadas anteriores. En la primera parte se presenta, en líneas muy gruesas, las acciones sociales desplegadas por el Estado venezolano durante las décadas de los ochenta y noventa. En la segunda, se caracterizan y discuten las acciones sociales desarrolladas desde el Estado en cumplimiento de lo pautado en la Constitución de 1999, con el fin de acercarnos a la concepción de política social del actual gobierno (1999-2003). Finalmente, presentamos a modo de conclusión algunas reflexiones sobre los cambios y continuidades en los patrones de política social instrumentada por el Estado venezolano.

Palabras clave

Política social / Programas sociales / Asistencialismo / Focalización / Venezuela

Abstract

The main objective of this paper is to contribute to understand the main aspects of the social policy carried out during the present Venezuelan government. It assumes that the current conception of social policy maintains the general patterns of intervention of the State that had been defined in previous decades. The first part presents, briefly, the initiatives taken by the Venezuelan State in social policies during the 80's and 90's. The second part, tries to reach the actual government's conception of social policies by characterizing and discussing the proposals that were developed, according to what was stated in the 1999 Constitution. Finally, some comments and observations on the Venezuelan State's social policies continuities and changes are presented.

Key words

Social policy / Social programs / Social aid / Focalization / Venezuela

* Un resumen de este artículo fue publicado en *Informe Social 8*; véase Ildis y Fundación Friedrid Ebert, 2003.

Introducción

El propósito de este trabajo es realizar algunas consideraciones que contribuyan a sistematizar los principales aspectos constitutivos de la concepción de política social instrumentada en Venezuela desde 1999 y que corresponde al período constitucional definido como de transición política dirigido por Hugo Chávez Frías. La premisa desde la cual partimos supone que la concepción de política social que maneja el actual gobierno, aunque intenta diferenciarse, por lo menos en lo que al discurso se refiere, de concepciones anteriores, en la práctica continúa y profundiza el patrón de intervención del Estado en lo social habido en décadas anteriores. Ello pareciera ser consecuencia de la relativamente escasa institucionalización de la política social desde finales de los años setenta debido, principalmente, al desmantelamiento progresivo de las que fueron funciones del Estado en esta materia. Cuestión que se profundizó durante la década de los ochenta con los sucesivos ajustes y reajustes macroeconómicos y la pretensión, por parte de los gobiernos sucedidos desde 1980, de asumir las tesis neoliberales.

El aumento sin precedentes de las familias en situación de pobreza, y la crisis económica, institucional y de representatividad que acompañó el desarrollo de los programas de ajuste estructural, promovieron el surgimiento de nuevos enfoques y planteamientos de política social que han colocado la cuestión social en el centro del tema del desarrollo: por lo que se hace necesario presentar un concepto de política social sólo con la finalidad de contar con un punto de referencia y de comparación entre *el ser* y *el deber ser*.

En términos bastante esquemáticos, podemos reconocer que la política social es hoy un campo caracterizado por una tensión que se da entre dos polos: el teórico-conceptual y el socio-político. Estas dos dimensiones nos conducen inevitablemente hacia la legitimidad del Estado y la capacidad que pueda desplegar hacia la regulación y el establecimiento de principios sobre la convivencia e integración en una sociedad dada (la legitimidad del desempeño). Por tanto, el sistema político es el ámbito a través del cual se hace efectivo el poder del Estado en el sector social y se revaloriza el derecho como instrumento de integración que promueve reglas de convivencia permitiendo la internalización de una cultura democrática (Guendel, 2003).

Existe una diversidad de definiciones de política social que presentan diferentes posiciones tomando en cuenta sus objetivos, extensión y límites; en atención a ello las agrupamos en dos. Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, «política social» hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la

política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.

Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Es a este último sentido al que vamos a referirnos en lo sucesivo cuando hablemos de política social. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquéllas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social.

En la primera parte de este trabajo se realiza una síntesis de las acciones sociales desplegadas por el Estado venezolano durante las décadas de los ochenta y noventa. Se avanza con una caracterización de las acciones sociales desplegadas desde el Estado en cumplimiento de lo pautado en la Constitución de 1999, con el fin de acercarnos a la concepción que de política social tiene el actual gobierno. Finalmente, presentamos a modo de conclusión algunas reflexiones sobre los cambios y continuidades en los patrones de política social instrumentada por el Estado venezolano en el período que nos ocupa.

La política social de las dos últimas décadas del siglo XX: 1980-1998

Resumidamente, el carácter de la política social durante este período, que correspondió administrativamente a los últimos años del gobierno de L. Herrera, del partido socialcristiano (Copei), y al gobierno de J. Lusinchi y los primeros años de la segunda administración de Carlos Andrés Pérez, ambos del partido socialdemócrata (Acción Democrática-AD), se derivó fundamentalmente del marco de la Constitución de 1961, en donde se definía la política social como un derecho universal, y al Estado como el garante del mismo y responsable de su formulación y ejecución.

La política social fue concebida como un conjunto, poco coherente, de acciones, programas y planes sectoriales e intersectoriales, definidos bajo el paradigma que privilegia la noción de inversión social; es decir, que el objetivo era el de proporcionar los recursos humanos necesarios para el funcionamiento de la economía, y ello incluyó a las políticas dirigidas a los sectores salud, vivienda, seguridad social y educación, principalmente.

A finales de la década de los ochenta, se instrumentó una política de subsidios directos (se eliminaron los subsidios indirectos a los componentes principales de la canasta básica de alimentos). Se crearon y/o activaron programas sociales que cubrían diferentes áreas y necesidades, desde becas alimentarias para niños en edad escolar y hogares de cuidado diario hasta los macroprogramas dirigidos a la lucha contra la pobreza, entre otros. Todos estos programas fueron concebidos en su origen como acciones de carácter compensatorio y transitorio, a la espera de que en el largo plazo el crecimiento económico ayudase a

superar la desigualdad. Eran programas que pretendían que los sectores de más bajos ingresos no desmejoraran sus condiciones materiales de vida a consecuencia de los ajustes macroeconómicos, por lo tanto no hubo esfuerzo alguno por formular una política social progresiva, redistributiva ni de carácter universal. Fueron políticas sociales estructuralmente ajustadas. En realidad expresaron un retroceso respecto a la política social instrumentada en las décadas anteriores ya que se restringió el carácter universalista de la política social concebida hasta finales de los años setenta como un derecho de todos los ciudadanos.

Yolanda D'Elia (2002a) define el modelo de política social de los años ochenta como universal/asistencial. En este período el Estado venezolano desarrolló las estructuras y mecanismos necesarios para garantizar la protección de la fuerza de trabajo, asistiendo a quienes no pudieran insertarse en el proceso de modernización económica y social del país impulsado por los ingresos provenientes de la industria petrolera. En definitiva, el Estado salió fortalecido con esta forma de implementar la política social, ya que ello supuso la organización de una estructura burocrática compleja que condujo a formalizar, de una forma excesiva, la cuestión social, lo que estuvo asociado con una limitación de la participación de la población beneficiada en la oferta y administración de los servicios públicos.

Otra consecuencia que generó este modelo de implementación de política social, según D'Elia, fue la creación de estructuras separadas y verticales, que paulatinamente se fueron desvinculando de las prácticas sociales, al tiempo que se evidenció una gran disparidad en la distribución interna del gasto social y la emergencia de amplios déficit e inequidades para grandes contingentes de la población que quedaron al margen del proceso de modernización.

Baste mencionar que durante esos años la economía no presenció crecimiento de su producto interno. Finalizando la década de los ochenta, en 1989 hubo un decrecimiento pronunciado cuando el sector petrolero presentó -0,4 por ciento y el no petrolero -9,4 por ciento. Al año siguiente hubo una recuperación sorprendente, el sector petrolero llegó al 13,6 por ciento y el no petrolero subió al 3,7 por ciento, y en 1991 el sector petrolero creció 9,9 por ciento y el no petrolero alcanzó 8,6 por ciento. Sin embargo, en esos años se registró un incremento sostenido del número de hogares en situación de pobreza, que pasaron de 24 por ciento iniciando los ochenta a 59 por ciento, finalizando la década (véase cuadro 1-1).

Es necesario referir, aunque sólo sea brevemente, que para 1989 fueron aprobadas algunas de las reformas formuladas desde la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (Copre) que introducían esquemas diferentes para la administración del Estado. Estamos haciendo referencia a la descentralización político-administrativa y transferencia de competencias de los poderes públicos, que le confirió poder político a los niveles regio-

nales y locales a través de la elección directa y universal de los gobernadores y alcaldes, así como también delimitó las competencias a ser transferidas desde el nivel central hacia los niveles regionales y locales. Este proceso de descentralización alteró la dinámica tradicional de funcionamiento del sistema político y de los partidos nacionales, ya que debían compartir el poder con las diferentes organizaciones políticas que se estaban conformando en las regiones, y al mismo tiempo debían abocarse a ganar su legitimidad. Uno de los resultantes de esta reforma en el área de lo social fue la necesidad de construir nuevos vínculos y canales de relación expeditos entre las figuras emergentes de los gobernadores y alcaldes y la población que los eligió, ello hizo que el eje de la legitimidad del sistema político contara con nuevos espacios de referencia para la negociación de los recursos del Estado (Del Rosario, 2003).

Se esperaba, como una de las consecuencias inmediatas de la descentralización, que aumentara la participación y la representatividad, lo que a la postre se traduciría en el fortalecimiento de la sociedad civil. Sin embargo, y pese a las virtudes destacadas para los procesos de descentralización por diferentes sectores académicos y organismos internacionales, la realidad que se presentó a raíz de las primeras elecciones separadas de gobernadores y alcaldes en 1989 fue otra: dolorosamente distinta de la que la Copre esperaba.

En las elecciones regionales de 1989 la abstención superó el 55 por ciento, marcando así una tendencia que continúa hasta hoy día, cuando se alcanzó un 78 por ciento de abstención en las elecciones municipales de 2000, a pesar de que en el ámbito municipal es donde la participación ciudadana se convierte en el elemento fundamental de gestión, ya que se estrechan las distancias entre el Estado y el ciudadano, entre éste y las decisiones que le atañen directamente en su vida cotidiana y la de su comunidad (Maingon, 2002).

En resumen, desde el punto de vista del contenido general de las reformas y sus fines, éstas apuntaron hacia dos direcciones diferentes; la primera lograr hacer del Estado un ente eficaz y eficiente; la segunda, alcanzar una mayor participación ciudadana, esto es, alcanzar una mayor democratización. Estos intentos de reforma tuvieron en su seno dos racionalidades distintas y se podría decir que contradictorias: la reforma del Estado ponía el énfasis en la racionalidad tecno-económica, con características excluyentes, y la reforma del sistema político estaba teñida de racionalidad política con características incluyentes. A la postre, estas reformas introdujeron un cuestionamiento sobre la distribución del poder en la sociedad y en el Estado.

Venezuela presenta índices de organización social muy bajos, así como también es baja la participación de la colectividad en las demandas de solución de sus problemas sociales. Tal vez por ello fue que el Estado, desde inicios de la década de los ochenta

contrajo la obligación de promover la organización social de las comunidades bajo el principio rector de «la consolidación de la democracia participativa» (Cordiplan, 1981).

La década de los ochenta finaliza presentando una disminución presupuestaria progresiva que se expresó en un desfinanciamiento del sector social. El aumento del deterioro de la calidad de vida de grandes sectores de la población hace que la política social descarte privilegiar su carácter universal y dirija su acción hacia la población en situación de pobreza. Siguió siendo preocupación del Estado, la poca o inexistente organización social y participación. Sin embargo y pese a que las reformas planteadas estuvieron dirigidas a desarrollar este aspecto, de parte del Estado y del sistema de partidos no se abrieron espacios para alcanzar una participación efectiva en las decisiones, así como tampoco para facilitar la organización social. Ello tuvo como resultado el que se continuara profundizando la fragmentación social y el desgaste en las relaciones entre la sociedad política organizada (partidos políticos) y el Estado. Se hicieron evidentes las limitaciones de los principales actores políticos para instrumentar cambios necesarios, tanto al modelo de desarrollo como al de hegemonía, al mismo tiempo que se evidenciaban también la ineficiencia y la ineficacia en el desempeño de las funciones sociales estatales.

Podemos observar como para finales de esa década el presupuesto del gasto por sectores sociales como porcentaje del PIB se ubicó en 7 por ciento, siendo este un valor más bajo que el presentado a inicios de esa misma década (9 por ciento), y si lo apreciamos por los dos sectores sociales más importantes, salud y educación, observamos como ambos entran a la década de los noventa con porcentajes menores que los que exhibían a principios de los años ochenta (véase cuadro 3).

Durante la década de los noventa, lo social se expresó de forma descarnada.¹ Los ajustes macroeconómicos emprendidos a finales del decenio anterior, y que en su mayoría no fueron culminados (cambios en el proceso productivo, liberación y apertura de la economía al mercado internacional, modificaciones a las regulaciones del mercado de trabajo, reformas de leyes de seguridad social, reforma a la Ley del Trabajo, propuestas para mejorar la administración pública, así como la descentralización político-administrativa, y la derivación más importante de ésta, cual fue la transferencia de competencias de los servicios de salud entre otros, dejaron por lo menos en esta materia tres rezagos: un aumento considerable de familias en situación de pobreza (lo que se ha convertido en el tema fundamental del fracaso de las políticas sociales), más desempleo y el crecimiento progresivo del sector informal. Como consecuencia se profundizó la tendencia a la exclusión social, y

¹En 1989 por primera vez se plantea en el país un modelo de desarrollo diferente apoyado en las tesis del neoliberalismo, y se trata de llevar adelante. Básicamente, en el área que nos ocupa la idea fuerza era la de reducir las funciones sociales y económicas del Estado y profundizar las del mercado. Esta nueva estrategia le otorgaba un papel prioritario al crecimiento económico, subordinando a éste la política social.

ello a pesar de que durante los primeros años de esta década (1992 a 1994) las estadísticas disponibles presentaron una reducción de la pobreza, y el coeficiente de Gini, que mide el grado de desigualdad y concentración del ingreso, mejoró levemente, para mostrar más tarde, en 1996, su máximo deterioro (véanse cuadros 1-1 y 2).

Aunque la década de los noventa se caracterizó por una redefinición de la política social, las evidencias demuestran que ésta y su concepción siguieron el curso definido en la década anterior. Frente al incremento de la escasez de recursos, la política social fue reducida a planes específicos centrados en el combate directo a la pobreza, y destaca el énfasis expreso del Estado en la legitimación de la estrategia de la focalización como criterio para lograr una mayor eficiencia del gasto social y una mejor identificación de los sectores más pobres y necesitados de protección, los que en definitiva se convertirían en los beneficiarios de los diferentes programas sociales.² No hubo reparo alguno en que la focalización estigmatizaría a los beneficiarios y erosionaría las bases de la ciudadanía impidiendo a la postre su reconstrucción y consolidación. El resultado fue la generación de estructuras sociales hiperdesiguales, un Estado que mostró crudamente su ineficacia y un sistema político incapaz de construir espacios para la participación.

Es importante destacar como rasgo significativo que, con la puesta en marcha del proceso de descentralización, la ejecución de una gran parte de los programas sociales fue transferida a las comunidades organizadas de la sociedad civil, y éstas a su vez estaban en contacto con las autoridades o representantes de las entidades federales, los municipios, las juntas parroquiales y otras instituciones locales y regionales.³

Pese a que el proceso de descentralización no avanzó lo suficiente, ya que no hubo una transferencia efectiva y real del poder y de los recursos a los gobiernos regionales y locales, es un hecho la desconcentración y la descentralización de las decisiones no políticas y la ejecución de los programas sociales, lo que pudiese traducirse en mayor eficiencia y eficacia en su ejecución y desempeño, ya que contaron con una mayor participación de la ciudadanía que la habida en la década anterior.⁴

En tal sentido hubo esfuerzos dirigidos hacia la conformación y/o consolidación de diferentes redes (atención, servicios, prevención, infraestructura, formación, economía y otros) y hacia la articulación de programas sociales, con el fin de cubrir las deficiencias que

² Silva Michelena (2000) señala que en 1989 el porcentaje destinado a los programas compensatorios alcanzó el 89 por ciento, y el destinado a los programas estructurales fue de 11 por ciento; en 1992 estos porcentajes fueron de 71 por ciento y 21 por ciento respectivamente.

³ Es significativo mencionar que la participación de las organizaciones de la sociedad civil en la ejecución de los programas sociales estuvo presente en Venezuela antes del proceso de descentralización; baste mencionar como ejemplo al programa de Hogares de Cuidado Diario y el de Apoyo a la Economía Popular.

⁴ Para más detalles sobre este punto, véanse entre otros, Díaz Polanco, 2001; 2003.

presentaban las acciones del Estado, cuestión que sería retomada por el actual gobierno de Chávez Frías como veremos más adelante.

A mediados de los noventa, el proceso de informalización del mercado de trabajo se intensificó, de tal manera que la ocupación en el sector informal pasó del 34 por ciento en 1990 al 41 por ciento en 1994, y para 1998 subió al 49 por ciento. Asimismo, a inicios de la década la tasa de desempleo se ubicó en 9 por ciento para subir 2 puntos porcentuales (11 por ciento) en 1998 (véanse cuadros 5 y 6). En 1998 el presupuesto del gasto por sectores sociales como porcentaje del PIB se ubicó en 8 por ciento siendo este valor menor al presentado en 1980 (9 por ciento). El gasto social como porcentaje del gasto público total bajó del 42 por ciento en 1992 al 36 por ciento en 1998⁵ (véanse cuadros 3 y 4).

D'Elia (2002) define el modelo de política social implementada en los años noventa como focalizado/compensatorio. Ello tuvo como expresión la minimización de las funciones del Estado en lo social, dejando que el mercado definiera las reglas y dirigiera el acceso a la riqueza y al bienestar. La función del Estado se redujo a compensar, mediante subsidios directos canalizados a través de diferentes programas sociales, el impacto causado por los ajustes macroeconómicos, para ello era necesario identificar a los grupos pobres y poblaciones vulnerables que serían los beneficiarios directos de estos programas compensatorios. En este escenario aparecieron nuevos ejecutores de la política social: las ONGs y los gobiernos regionales y locales. Las consecuencias no se hicieron esperar. Se asistió a un deterioro del desempeño institucional, financiero y valorativo de lo público, el aumento sostenido del gasto social privado, atomización y fragmentación marcada de la sociedad, así como «el derrumbe de las ya debilitadas capacidades de respuesta de las políticas públicas» (p. 11).

Un nuevo escenario para la política social: 1999-2003

Desde el mismo momento en que Chávez gana la presidencia de Venezuela mediante elecciones celebradas en diciembre de 1998, ratifica al país lo que había sido el tema central de su campaña electoral: la reforma constitucional a través de la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente que redactaría una nueva Constitución nacional. Aprobada al año siguiente por referendo popular, en esta nueva Carta Magna están los lineamientos políticos, jurídicos, sociales e institucionales principales para iniciar la estructuración y construcción de un nuevo proyecto nacional. Se define al sistema político como democrático-participativo y protagónico; los derechos sociales se amplían a nuevas

⁵ En comparación con el gasto social de otros países de América Latina, Venezuela presenta cifras menores. Es así como en 1990-1991 el promedio de los países fue de 42 por ciento, mientras que el de Venezuela fue de 34 por ciento. Para 1998-1999 el promedio de América Latina era de 48 por ciento y de 38 por ciento para Venezuela. La tendencia general de los países latinoamericanos fue la de aumentar su gasto social (para más detalles, véase Parra y La Cruz, 2003).

áreas de la vida social y se incorporan nuevos sujetos; la función social del Estado se redefine y se establece que será éste el que ejercerá el rol principal en cuanto a la garantía de los derechos sociales; y se introduce el principio de la corresponsabilidad de las familias y de la sociedad con igual obligación de cumplir deberes para asegurar cabalmente el ejercicio de estos derechos.⁶

En lo que sigue se presentarán los principales elementos que sobre la política social quedan establecidos en la Constitución de 1999, así como en otros documentos oficiales, con el fin de acercarnos a la concepción de política social del nuevo proyecto nacional.

La cuestión social en la Constitución bolivariana

La Constitución de 1999 incorpora elementos que implican demandas de cambio, no solamente en la relación entre el Estado y la sociedad, sino también entre los distintos ámbitos de la sociedad. Es necesario enfatizar que el tema del reconocimiento de los derechos sociales se presenta significativamente más amplio en este texto constitucional que lo establecido en la Constitución de 1961.⁷ El gran cambio está en la definición del modelo político de la nueva república como democrático-participativo y protagónico, escenario en el cual deberá construirse la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el Estado. Según esta concepción, la política social debe tener como finalidad capacitar, preparar y garantizar la salud, el trabajo, la educación, la seguridad social, la vivienda. En fin, construir una ciudadanía de contenido social. Sin embargo, y pese a lo anterior, el Estado social es definido en la nueva Constitución como ente que tiene un conjunto de obligaciones para con los ciudadanos, con el objetivo de lograr la justicia social. Se entiende al Estado como espacio participativo donde la sociedad ejerce igual poder en los asuntos públicos,⁸ de igual manera crecen sus obligaciones y responsabilidades sociales para con los ciudadanos, con lo cual no es de extrañar que se pueda justificar la concentración de poder y el desequilibrio entre los poderes estatales. Por otro lado, la ampliación de los derechos sociales ha conducido a una explosión de demandas sociales que están comprometiendo seriamente la capacidad institucional del Estado y, como es sabido, los que más presionan son los que están mejor organizados, dejando por fuera a los más pobres, carentes generalmente de esa condición.

Se han señalado tres elementos establecidos en la Constitución de 1999 que ayudan a caracterizar la acción social del Estado. El primero viene dado por *la construcción de una*

⁶ Para más detalles sobre este punto, véanse, entre otros, los trabajos de Delgado y Gómez, 2001; D'Elia, 2002a y Maingon, 2000.

⁷ En esta ampliación de los derechos sociales de los ciudadanos se incluyen específicamente los derechos indígenas; además se crean nuevas instituciones e instancias públicas, con el fin de garantizar el cumplimiento de los derechos sociales constitucionales.

⁸ Del total de los 350 artículos que conforman el texto de la Constitución de 1999, 130 se relacionan directa o indirectamente con el tema de la participación. Para más detalles sobre este punto, véase Sinergia, 2001.

ciudadanía de contenido social fundamentada en la universalidad de los derechos sociales, esenciales para elevar la calidad de vida, y en el reconocimiento de los sujetos de estos derechos sin ningún tipo de discriminación. El segundo elemento es *la búsqueda de la equidad como objetivo supremo del ordenamiento económico y social*, para hacer efectiva la universalización de los derechos y una justa distribución de la riqueza. El tercer elemento está definido como *el rescate de lo público como espacio para el ejercicio de una verdadera democracia* que deberá sustentarse en la participación protagónica de todos en función del interés de todos (D'Elia, 2002a).

Estos elementos conforman un nuevo norte para la política social y ello quedó establecido en los lineamientos generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007, en donde se encuentran las bases estratégicas para llevar adelante el nuevo proyecto nacional, lo que se abordará más adelante.

No obstante, los nuevos actores en el poder, luego de varios meses de críticas a las estrategias económicas y sociales desplegadas por los anteriores gobiernos y consideradas como expresión del «neoliberalismo salvaje», señalando los cambios por venir en esta materia, anunciaron, en julio de 1999, la ratificación de 9 de los 14 programas sociales de la Agenda Venezuela, instrumentados por el gobierno de Rafael Caldera (1993-1998), programas de carácter básicamente compensatorio-asistencial. Esta decisión pudo haber estado afectada, como lo señala Neritza Alvarado (2003), «por la prioridad en que se constituyó el reacomodo de los poderes públicos y por los procesos electorales efectuados entre los años 199 y 2000» (p. 444). Aunque se asiste a un proceso de desmantelamiento y/o eliminación de algunos programas de la Agenda Venezuela, hasta 2001 la mayoría de ellos seguía vigente y se formularon otros con características parecidas a los anteriores.⁹

En el nivel institucional desaparecieron y/o se fusionaron varios ministerios bajo el supuesto de reducir gastos de personal y aumentar la eficiencia. En el área de lo social la fusión más importante fue la del Ministerio de la Familia —que en las anteriores administraciones tenía a su cargo llevar adelante las estrategias de lucha contra la pobreza y las relaciones de participación y de inversión social de las entidades federales y municipios, así como la articulación con organizaciones de la sociedad civil—, con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, para convertirse en el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). También se asistió a un proceso de re-adscripción de instituciones sociales entre

⁹Parra y La Cruz (2003), en su interesante investigación sobre el seguimiento de programas sociales, concluyen que hasta 2002 éstos no mostraron logros concretos debido principalmente, a las dificultades financieras y al desmantelamiento de las instituciones. Aunque ha habido un rechazo por parte del Gobierno al uso del criterio de la focalización (entendida como una *metodología* de orientación de los recursos hacia los sectores más empobrecidos) en la formulación de la política social, en la práctica se está haciendo uso del criterio de la selectividad (entendida como un conjunto de acciones desarticuladas de diferentes formas de asistencia a los más excluidos).

los diferentes ministerios. Ello trajo, entre otras consecuencias, la profundización de la desarticulación y debilidad institucional que se venía arrastrando desde las administraciones anteriores, al tiempo que se pierde la experiencia acumulada en co-responsabilidad de las actividades sociales destinadas a consolidar la participación y la organización de las comunidades de más bajos recursos.¹⁰

Lo social y la alianza cívico-militar

El 27 de febrero de 1999, diez años después de los sucesos del «caracazo», el presidente de la República anuncia el Plan Bolívar 2000 y lo define como un plan cívico-militar, en un esfuerzo por reivindicar a los militares. Según sus propias palabras la orden que dio fue: «Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre» (Harnecker, 2002:89). Este Plan fue la plataforma de relanzamiento de la política social del Gobierno y buscó poner a la fuerza armada en contacto directo con las comunidades más necesitadas. El Plan comprende un conjunto de actividades definidas como de asistencia pública, en las que se incluyen acciones de mejoramiento, recuperación y/o construcción de viviendas, de infraestructura educativa, de atención ambulatoria en salud, reorganización del sistema de salud pública con énfasis en la atención primaria, apoyada en la organización comunitaria de la población, y un programa de empleo rápido, así como acciones de beneficencia en las comunidades de pobreza crítica y extrema, que incluyen suministros gratuitos de alimentos y de implementos básicos, entre otras acciones similares.¹¹

La coordinación de este Plan la ejerce directamente el presidente Chávez y su ejecución está en manos de la FAN; es un plan cívico-militar que utiliza recursos y medios de la estructura castrense para responder a las necesidades sociales y atender a la población de máxima exclusión social. En principio se definieron tres etapas con tiempos de duración específicos: el Proyecto País (asistencia urgente a la población en pobreza crítica),¹² el Proyecto

¹⁰ El actual gobierno está consciente —aunque pueda ser que lo vea como una fortaleza— de esa desarticulación institucional, cuando en la V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, celebrada en Washington D.C. en mayo de 2003, señala como los principales aciertos de la política social los siguientes: a) aumentó el flujo de recursos, se incrementó el gasto social en salud, educación, seguridad social y ambiente; b) fortalecimiento institucional del sector social que comprende el gabinete social y el sistema de seguridad social, creación del Viceministerio de Desarrollo Social; c) creación de mecanismos de redes de control social a través del fortalecimiento de la estrategia de transectorialidad del Estado, la sociedad y las comunidades.

¹¹ Cada componente de la Fuerza Armada Nacional (FAN) diseñó un plan que estaría dentro del Plan Bolívar 2000. Por ejemplo, la fuerza aérea diseñó el Plan de las Rutas Sociales, que consistió en poner a disposición helicópteros y aviones militares para transportar la población a través de lugares en donde no hay caminos; los marinos propusieron el Plan Pescar 2000, que tiene como fin organizar cooperativas de pescadores; por su parte la Guardia Nacional diseñó el Plan Casiquiare 2000, a través del cual llegarían hasta las poblaciones indígenas llevándoles atención médica y medicinas y el Plan Avispa de autoconstrucción de viviendas en parcelas aisladas con reducción de costos (Harnecker, 2002).

¹² Se había planteado que esta etapa tendría seis meses de duración pero fue prorrogado y posteriormente fue publicitado como un programa de generación de empleos, que ofrecería puestos temporales a los más necesitados en labores de mantenimiento de hospitales, escuelas, canchas deportivas, parques, plazas, calles (Parra y La Cruz, 2003).

Patria (atención a los desempleados y organización de comunidades) y el Proyecto Nación (desarrollo de planes industriales de largo plazo).

El Plan sigue las prácticas del ejercicio de una política social asistencial y focalizada en los más pobres y excluidos, con el fin de paliar sus necesidades más urgentes. Sus ejecutores son los militares, quienes, tal vez por desconocimiento, no hacen uso de los canales institucionalizados del Estado, por lo que estas acciones se presentan espasmódicas y poco o nada coordinadas con los diferentes entes nacionales, regionales y locales.

A finales de 1999, se crea el Fondo Único Social (FUS) que funcionó hasta finales de 2001 en y desde el MSDS. La intención por parte del Ejecutivo era fortalecer los programas de desarrollo social y garantizar que los recursos destinados al sector social llegasen a la población en situación de pobreza y no se quedaran en el camino de la burocracia. El fin explícito de este organismo fue el de aumentar la eficiencia en la ejecución y cobertura de los programas sociales existentes, especialmente los destinados a alimentación, educación, nutrición y salud, para así estar en condiciones de eliminar la gran desarticulación institucional que reina en el sector social. El FUS fue definido como un macroorganismo autónomo que unifica y centraliza el financiamiento de los programas sociales destinados a atender a los excluidos y a todos aquellos que estuviesen al margen de los programas sociales, asistir a los niños en situación de riesgo fuera del sistema escolar y promover la participación popular. Fue el primer intento dirigido a ordenar la política social.¹³

Con la creación del FUS y del Plan Bolívar 2000 se concentraron las decisiones y los recursos destinados al sector social. Ello se realizó en la práctica desde la óptica de las transferencias de los subsidios destinados al sector, de acuerdo con ciertos criterios de lealtades y de organización de las comunidades, con el objetivo explícito de que se apoyaran las actividades no solamente sociales, sino políticas, desplegadas por el Gobierno, con lo que el resultado fue atomizar y fragmentar aún más el sector social. Estas iniciativas implicaron grandes gastos, y no menos denuncias de corrupción y arbitrariedades, que resultaron en la salida de altos funcionarios, casi todos militares, que estaban al mando de estas funciones. Esta tendencia a colocar militares (activos o no) en funciones públicas

¹³ En la Gaceta Oficial N° 36687 de fecha 26 de abril de 1999 se expresa que la creación del FUS «... permitirá una mejor regulación y financiamiento de los programas sociales para la alimentación y nutrición, el impulso de la economía popular competitiva, con énfasis especial en la promoción y desarrollo de las nuevas empresas y las cooperativas como forma de participación popular en la actividad económica, en la capacitación para el trabajo de jóvenes y adultos. Los programas sociales serán instrumentados por el Ejecutivo Nacional con la participación de las gobernaciones, las alcaldías, iglesias, ONGs y otros entes públicos nacionales...», pero la emergencia producto del deslave en el estado Vargas sucedida a finales de 1999 le dio al FUS un funcionamiento distinto al establecido. Posteriormente, el 12 de noviembre de 2001, y mediante Gaceta N° 37322, el FUS fue adscrito al Ministerio de la Secretaría de la Presidencia para «...concentrar y coordinar eficientemente los procesos de captación, administración e inversión de recursos con la finalidad de optimizar el desarrollo y ejecución de las políticas, planes y programas destinados a favorecer y fortalecer con una respuesta oportuna y eficaz el desarrollo social, la salud integral y la educación ... así como impulsar la economía popular, promover la creación y el desarrollo de microempresas y cooperativas como formas de participación popular, en la actividad económica y el la capacitación laboral de jóvenes y adultos».

sigue siendo un rasgo del actual gobierno; y por segunda vez durante el actual período presidencial, la política social estuvo dirigida por un militar.¹⁴

La implementación de la política social ha seguido el mismo patrón de definición habido en las décadas anteriores. La cuestión social, en estos primeros años del gobierno que se autoproclama como del cambio político y social, se abocó a paliar las emergencias sociales y a asistir a los más pobres, lo que ha impedido que se conforme una política social integral.¹⁵ Esta multiplicación y superposición de programas sociales, es lo que Ludwig Guendel (2003:7) define como «ingobernabilidad institucional», lo que produce una pérdida de la visión global de la cuestión social,

... se reproduce la dinámica de competencia de recursos en un contexto de mayor escasez, se sobrepolitiza todavía más la dinámica estatal, estimulando los viejos y enraizados vicios del clientelismo político. Es realmente una paradoja, ya que la política gubernamental se ensancha y diversifica para «incluir» a los excluidos pero en este afán pierde capacidad operativa y política de respuesta, provocando el efecto contrario: descontento y desestabilización social.

La Agenda Social 2000

La formulación de la Agenda Social 2000 que incluyó al Plan Bolívar consta de cinco líneas de acción: atención materno infantil, hábitat, desplazados, empleo productivo, y participación social. A su vez la instrumentación de los programas sociales sigue cinco arreglos estratégicos y uno de emergencia: familia, hábitat y vivienda, ingreso, emergencias naturales y sociales, inclusión social, y Plan Bolívar 2000; cada uno de éstos tiene una agenda propia.¹⁶

Otro de los programas presentados dentro de esta Agenda es el nuevo Proyecto Educativo Nacional, orientado a construir cultura de participación ciudadana y solidaridad social a través de la vinculación de los contenidos programáticos con la vida cotidiana. Una de sus herramientas fundamentales, pero no la única, para estar en condiciones de alcanzar ese objetivo, fue la creación de las «escuelas bolivarianas». Este Plan contiene otros programas o «misiones» que tienen como objetivos generales democratizar la educación,

¹⁴ A finales de 2003, fue removido el viceministro de Desarrollo Social y en su lugar el presidente de la República nombró a un militar, quien a su vez fue removido de su cargo a finales del primer trimestre de este año. El primer militar nombrado por el Ejecutivo a que se hace referencia en el texto fue al encargado del FUS, quien al mismo tiempo ejerció las funciones de viceministro de Desarrollo Social.

¹⁵ Existen otros organismos o fundaciones en donde se llevan a cabo programas, como el denominado Pueblo Soberano que presta asistencia a los sectores más empobrecidos y necesitados con el objeto de elevar su calidad de vida; Senifa encargado de planificar, coordinar y organizar los servicios de atención integral a la infancia a través del programa de hogares y multihogares de cuidado diario; el Inage encargado de llevar adelante el programa de atención integral nacional para la población adulta mayor; y nuevos bancos para la prestación de fondos destinados a los más necesitados como el Banco de la Mujer y el Banco del Pueblo (Parra y De La Cruz, 2003). A los anteriores se podrían agregar el Plan Barrio Adentro (médico asistencial) y la Misión Guacaipuro (asistencia a los indígenas).

¹⁶ Existen muchos otros programas y planes sociales, como la Agenda Familia y la Agenda Inclusión Social; algunos de ellos incluyen otros subprogramas, manteniendo su orientación inicial, otros son redefiniciones de programas previamente instrumentados (para más detalles, véase Alvarado, 2002).

proporcionando a la población venezolana acceso y participación a un sistema educativo sin exclusión y de calidad, que facilite su incorporación al trabajo productivo nacional.¹⁷

En esta Agenda se podrían incluir todos los nuevos programas sociales que son anunciados por el presidente Chávez en su programa dominical «Aló Presidente» o a través de cadenas de radio y televisión, como son los programas dirigidos a la atención a los niños de la calle –programa Niños de la Patria–, a la población de la tercera edad desasistida –Atención integral al anciano–, a los desempleados, a los indígenas, entre otros. Finalmente, el pasado 3 de agosto, en la edición n° 158 del programa «Aló Presidente», el primer mandatario anunció la implementación, para el segundo semestre de 2004, de la Agenda Bolivariana de Coyuntura y Desarrollo Endógeno que contará con inversiones de 3,2 billones de bolívares para el sector social. En una primera etapa los recursos serán entregados a las áreas de salud (dotación de centros asistenciales y en específico para los hospitales) y educación (construcción de escuelas bolivarianas), también se prevén recursos para el sector vivienda (*El Universal*, 12-08-03 y *Tal Cual*, 4-08-03).¹⁸

En cuanto al porcentaje de hogares en situación de pobreza, y tomando en cuenta sólo las cifras difundidas por los organismos oficiales, se puede apreciar que éste venía descendiendo, al pasar del 68 por ciento en 1996 al 39 por ciento en 2001, observándose para el siguiente año un aumento de la pobreza de 6 puntos porcentuales (45 por ciento) (véase cuadro 1-2).¹⁹ Asimismo, el sector informal de la economía se ha incrementado aceleradamente, pasando del 41 por ciento en 1994 al 53 por ciento finalizando 2003, y la

¹⁷ La meta establecida fue la recuperación y puesta en funcionamiento de 2.000 escuelas para el año 2000. La última información del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, reporta la cifra de un total de 2.896 escuelas bolivarianas para el período 2002-2003. Es importante aclarar que debido a la poca y confusa información que existe alrededor del tema de lo social no hay seguridad de la veracidad de esta cifra. Para muestra un botón, se afirma que para la fecha hay 2.250 escuelas bolivarianas en funcionamiento (*El Nacional*, 31-08-03). Entre los programas y planes en el área de la educación se destacan las llamadas misiones: la Misión Robinson I y II (programas de alfabetización), Misión Ribas (educación media), Misión Sucre (educación superior). Estas denominadas misiones, a decir del propio presidente de la República, pretenden acabar con el viejo paradigma de hacer política social (fragmentada), e instrumentar un paradigma con características holísticas (Chávez-*dixit*: jueves 15 de enero 2004 en cadena nacional, Discurso de Memoria y Cuenta a los cinco años de gobierno ante la Asamblea Nacional).

¹⁸ Entre otros programas que ha anunciado el presidente de la República están: el «Plan petróleo para el pueblo» (construcción de viviendas para las familias de más bajos recursos), el «Plan contra la pobreza» o Misión Cristo: «Se me ha ocurrido una nueva misión, una misión para la que voy a convocar al país desde hoy mismo, que se llama Misión Cristo» (lanzamiento de este plan en palabras de Chávez durante un discurso que ofreció en el estado Zulia el 13-11-03), el plan «Vuelvan Caras» anunciado el pasado 18 de enero para combatir el desempleo y desplegar acciones dirigidas hacia «la capacitación e instrucción de personas para incorporarlas a programas productivos, estratégicos y bolivarianos» (Aló Presidente, 18-01-04). Se pueden mencionar otras misiones como la Misión Piar, Zamora, Miranda.

¹⁹ La diferencia en cuanto a las cifras se debe a la existencia de diferentes métodos para medir la pobreza. D'Elia (2003) señala que «La mayoría de las mediciones sobre pobreza se enfocan en el método de «pobreza de bajos ingresos», que consiste en un cálculo indirecto de insatisfacción de necesidades a través de consumos potenciales de los hogares, determinados por el volumen de los ingresos totales, el poder adquisitivo de estos ingresos para la compra de bienes y servicios esenciales y las decisiones adoptadas sobre los gastos» (p. 11). A este método se le denomina «línea de pobreza» y en él se basa el Instituto de Estadísticas de Venezuela para definir a la pobreza «como el agregado de hogares que no pueden pagar los gastos de necesidades materiales básicas de todos sus miembros, alimentarias y no alimentarias, con el nivel de sus ingresos totales» (p. 12). Lo significativo aquí es observar las tendencias de la pobreza que arrojan los diferentes métodos. Por otro lado, la Cepal (2003) señala que entre los países latinoamericanos que muestran mayores niveles de pobreza está Venezuela (con Nicaragua, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador y México) y entre los tres países de América del Sur que se destacan por el agravamiento de la pobreza en 2000 también está Venezuela (junto con Argentina y Colombia).

tasa de desempleo, que había venido subiendo desde las décadas anteriores, se disparó para finalizar en 18 por ciento en 2003 (véanse cuadros 5 y 6).

El gasto del sector social como porcentaje del PIB aumentó paulatinamente desde 1999 (9 por ciento) hasta 2000 (11 por ciento); no mostrando variación alguna hasta 2002. El gasto social como porcentaje del gasto público total se mantuvo igual desde 1999 hasta 2002 (40 por ciento), aumentando levemente un punto porcentual para 2003 (véanse cuadros 3 y 4). Si se revisa el comportamiento de otros indicadores, como el de la mortalidad infantil y materna, se puede constatar que ambos presentan un estancamiento en cuanto a su reducción.²⁰

El Índice de Desarrollo Humano (IDH) registró un leve aumento, pasando de 0,770 en 2000 a 0,775, en 2001, debido al incremento en la esperanza de vida (de 72,9 años en 2000 a 73,5 en 2001) y del mantenimiento relativo de la tasa de la matrícula combinada de educación primaria. De esta manera el país se mantiene en la posición 69 entre 175 países. Este índice ha presentado muy ligeras variaciones desde 1995.²¹ El IDH de 2001 fue el mismo que el de 1995: 0,775. El *Informe de Desarrollo Humano* de 2003 señala que en veinticinco años (1975-2000) el IDH de Venezuela ha crecido 0,054, siendo el de menor crecimiento entre los países de América Latina y mostrando una reducción del rezago de 19,01 por ciento durante esos años, muy por debajo del promedio regional (PNUD, 2003). Venezuela, junto con Bahamas, Haití y República Dominicana, se encuentra entre los países en situación definida como «alta prioridad», es decir que su progreso es lento, se ha detenido o está en retroceso.

En cuanto al sistema educativo, éste ha presentado mejorías puntuales. Ha aumentado el promedio de años de escolaridad de la población de 15 años y más (en 2001 se ubicó en 8,4 años frente a 7,9 años promedio para 1995), así como también se observó una recuperación de la tasa de crecimiento de la matrícula escolar, que presentó valores de 4,1 por ciento en el período 1999-2000 manteniéndose este porcentaje hasta el período 2001-2002. Asimismo la tasa de deserción, que había presentado su máximo histórico en el período 1994-95 (11,5 por ciento), y que había venido disminuyendo en los períodos siguientes, presentó una tasa de 3,3 por ciento para los años 2000-2001 (véanse cuadros 7 y 8).

Entre los retos y desafíos que el actual gobierno se plantea en política social están los siguientes: a) fortalecer el sector social, técnico, metodológico, desarrollo institucional coordinación transectorial/intergubernamental y su relación con la comunidad; b) garantizar la continuidad de las políticas sociales; c) profundizar la inclusión social y el acceso a la igualdad de oportunidades, a través de la construcción de territorios sociales; alejarse de

²⁰ En 1998 la tasa de mortalidad infantil era de 21,4 por ciento x 1000 n.v.r., en 1999 bajó al 19 por ciento y desde 2000 hasta 2002 está estancada en 18 por ciento. La tasa de mortalidad materna permanece estancada desde 1996 (0,6 por ciento x 1000 nvr).

²¹ En 1995 el IDH era 0,775; en 1999, 0,765; en 2000 de 0,770.

la política de asistencia social; d) profundizar la participación de las comunidades en el desarrollo de la política social; y e) desarrollar metodologías para el seguimiento de políticas y programas sociales.²²

La política social integral

La concepción que sobre política social maneja el actual gobierno está fundamentalmente expresada en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (PDES). Mas específicamente, en su capítulo titulado «Equilibrio Social» se establece la importancia y la necesidad de fortalecer la participación social y de generar poder ciudadano en los espacios públicos de decisión, a partir del desarrollo de redes sociales, entendidas como instrumentos para la defensa y reivindicación del conjunto de los derechos universales y equitativos (MSDS, 2001).

El concepto de «equilibrio social» se afina en la exigencia de lograr un balance adecuado entre el interés individual y el interés social, especialmente en lo relativo a la exclusión y marginalización de los más débiles, y procurar un vínculo nacional mejor y justo en la distribución social de la riqueza y el ingreso nacional generado, de tal forma que el modelo resultante sea incluyente en la atención de las necesidades de la población. A su vez, la solución pacífica de los conflictos de intereses se centrará en el respeto al derecho de los ciudadanos, frente a una gestión pública que deberá ser la expresión del consenso como base de la legitimidad del Estado. El objetivo del equilibrio social es alcanzar la justicia social, y sus principios orientadores son la universalidad y equidad de los derechos, mejorar la distribución del ingreso y riqueza, la participación ciudadana y la corresponsabilidad. Propone abandonar las políticas de combate a la pobreza o la protección de grupos vulnerables, y propone en cambio fortalecer los espacios públicos por y para el interés colectivo.

Los objetivos estratégicos establecidos por el PDES para alcanzar la equidad social son básicamente tres:

- *Universalización y equidad de los derechos sociales*: garantizar el acceso a la *educación*, la prosecución de los estudios, la extensión de la cobertura, llevar adelante acciones dirigidas a la articulación del sistema educativo con el sistema de promoción de bienes y servicios, atención a los no escolarizados, y erradicación del analfabetismo; garantizar el derecho a la *salud*, promoverla privilegiando la calidad de vida y la superación de las iniquidades, crear un sistema público nacional de salud; desarrollar un sistema de *seguridad social* que rompa los esquemas laboristas, con pensiones universales y solidarias; consolidar un sistema nacional de *vivienda*; garantizar niveles de *seguridad ciudadana y jurídica*, enfrentar los actuales índices de criminalidad; acceso pleno a la *cultura*, fortalecer el *deporte, información veraz* y oportuna; *recreación*, y el pleno disfrute de un *ambiente sano*, entre otros.

²² Gobierno de Venezuela, V Reunión de la Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, celebrada en Washington D.C., mayo de 2003.

- *Reducción de las brechas de riqueza*: fortalecer la economía social, democratizar la propiedad de la tierra, generar empleo productivo, reestructurar el régimen de remuneraciones en el sentido de vincular la remuneración a los resultados económicos y a la rentabilidad de las empresas.

- *La apropiación de lo público como espacio de interés colectivo y construcción ciudadana*: incentivar el desarrollo de redes sociales, organizaciones de base, estimular la sociedad controladora de lo público, fomentar la corresponsabilidad ciudadana.

En síntesis, se plantea el desarrollo de una economía social entendida como la democratización del capital y la expansión de actividades productivas desarrolladas por los sectores socialmente más frágiles; escenario en el cual el Estado debe intervenir con políticas públicas que faciliten el acceso a los recursos financieros, físicos y técnicos, y que promuevan nuevas formas para fortalecer la economía social, como serían la democratización de la propiedad de la tierra, generación de empleo productivo, reestructuración del régimen de remuneraciones en el sentido de vincularlas a los resultados económicos y a la rentabilidad de las empresas con formas de propiedad distintas (microempresas, empresas comunitarias, campesinas y cooperativas). Se integra así el conjunto de la legitimidad de la democracia, la estabilidad política y la eficiencia económica. Finalmente se expresa la necesidad de darle atención especial a la población en pobreza extrema.

Desde 1999, el MSDS fue el escenario en donde se dio la discusión de las nuevas orientaciones de política social. Entre 1999 y 2001, este ministerio participó ampliamente en la redefinición de los derechos sociales, principalmente del derecho a la salud, el cual fue definido en la Carta Magna de 1999 de forma diferente al plasmado en la Constitución de 1961. La salud ya no se considera solamente una obligación asistencial del Estado, sino un derecho social vinculado a las políticas de calidad de vida y de pleno ejercicio por los ciudadanos en todas sus dimensiones. En materia de política social, la acción más importante desarrollada desde el MSDS en estos tres primeros años de gobierno fue la búsqueda de nuevos procedimientos para ampliar la cobertura y aumentar las oportunidades de atención integral a las personas. Para 2002, el ministerio adquiere mayor relevancia, ya que activa nuevamente el Gabinete Social y éste asume la responsabilidad de su coordinación, incluyendo la política social. Pare ese momento se discutían en el país la reforma del sistema de seguridad social y de los sistemas de salud, pensiones, empleo y vivienda. Con base en estas discusiones, y con la tarea de darle un nuevo perfil a la política social, se desarrolló en profundidad una propuesta a la que se le dio el nombre de Plan Estratégico Social (PES).

El PES fue definido como un instrumento de planificación dirigido a transformar las condiciones de calidad de vida del pueblo venezolano a través de la garantía de los derechos constitucionales. Su función es la de orientar el diseño y la construcción de políticas públicas y organizar las prácticas institucionales en materia de salud y desarrollo social (MSDS, 2003).

Visto así, la política social tiene como principal objetivo transformar las condiciones de calidad de vida y exige, por tanto, que se dé respuesta a las necesidades no satisfechas y se reduzcan las brechas de inequidad social. Este Plan fue formulado siguiendo los lineamientos generales expuestos en el PDES y fue asumido por el MSDS como una herramienta que guiaría y organizaría las acciones estatales dirigidas a materializar la política social propuesta.

Para alcanzar los objetivos, el PES propone cuatro directrices estratégicas:

- Orientar las políticas públicas para que respondan a las necesidades sociales de calidad de vida y salud, con universalidad y equidad.
- Promover la calidad de vida y salud, buscando la preservación y desarrollo de la autonomía de individuos y colectividades para satisfacer necesidades y generar capacidades de organización y empoderamiento social.
- Reestructurar respuestas regulares, suficientes, integrales y equitativas, conformadas en redes públicas y sociales de calidad de vida y salud dentro de los ámbitos nacional, estatal y municipal.
- Construir una nueva institucionalidad pública con capacidad rectora, de conducción y liderazgo dentro de una estructura intergubernamental descentralizada y participativa, comprometida con la transformación de los patrones de calidad de vida y salud de la sociedad.

Sin duda alguna, en el PES hay una concepción de política social novedosa para Venezuela que rompe con el viejo paradigma que se venía arrastrando desde décadas anteriores. Los ejes conceptuales en los que se apoya la estrategia planteada podrían convertirse en las directrices a seguir para iniciar un proceso que tenga como objetivo el levantar las bases del cambio y la conformación de un pensamiento social que se aboque a la construcción de una ciudadanía fundamentada en la garantía universal de derechos sociales, la mejora de la calidad de vida y el reconocimiento expreso de los sujetos de estos derechos. Ello en el marco de la búsqueda de la equidad y el rescate de lo público como el espacio de ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, y trágicamente, hoy estas discusiones han desaparecido de la(s) agenda(s) del actual gobierno.

Comentarios finales

1) La política social diseñada en las últimas décadas no logró impulsar procesos de transformaciones estructurales que condujeran a la superación de la pobreza y de las desigualdades que ella genera en todos y cada uno de los ámbitos de la sociedad. No se crearon espacios que contribuyeran al ejercicio pleno de la ciudadanía. Hasta ahora pareciera que no habrá cambios sociales que afecten las estructuras generadoras de la pobreza, de la informalidad en el empleo y del aumento del desempleo. La política social actual mantiene

y profundiza los patrones compensatorios y asistenciales presentes en la de las dos décadas anteriores.

2) La política social actual muestra fallas en cuanto a la capacidad institucional diseñada para su ejecución administrativa y al logro de una articulación integral con el conjunto de las políticas públicas, por lo que presenta dificultades caracterizadas por la ineficiencia y la ineficacia en ofrecer respuestas a las diferentes demandas sociales de grandes sectores de la población. La complejidad de la cuestión social requiere de un esfuerzo mayor que va más allá de la definición y construcción de una nueva institucionalidad social sostenida en nuevos principios, tal y como parece ser la intención del PES, el cual constituye un avance importante dirigido hacia la construcción de una concepción de política social integral en donde se rechaza abiertamente el asistencialismo y la focalización, y se rescata la visión universal y pública de una política social para todos los ciudadanos y no solamente para los pobres. Sin embargo, estaremos transitando el camino del fracaso de continuar con la visión según la cual la formulación de la política social privilegia lo asistencial, y con la percepción de que los recursos públicos son un subsidio destinado a los más necesitados.

3) Quizás uno de los aspectos más importantes que retoma el discurso de lo social durante estos cinco años del gobierno de Chávez Frías lo constituye la revalorización de la participación de la sociedad como condición para la existencia de una política social eficiente, eficaz y equitativa. Es decir, la idea de que la instrumentación de la política social tiene un carácter público y requiere de control social. Sin embargo, y aunque la mayoría de las intervenciones sociales del Estado han estado dirigidas hacia el combate contra la pobreza y su eventual reducción, hasta hoy en día esto no ha dado sus frutos. Tal vez se deba a que en la práctica se está entendiendo a la política social de forma restringida como un conjunto de programas y de servicios de bienestar social que le son suministrados a la población más necesitada, y desde esta perspectiva se le concibe como una política pública residual y asistencial.

4) La actual política social se caracteriza por ofrecer servicios básicos a un contingente numeroso de la población de más bajos recursos donde la universalización de los derechos sociales está limitada por la capacidad financiera y las restricciones institucionales del Estado. A lo anterior se añade la pérdida de la capacidad de legitimidad y de negociación que ha venido sufriendo el campo de lo social, así como también el desplazamiento de la toma de decisiones hacia ámbitos diferentes. Se exhibe la política social como dependiente del Gobierno, cuando ésta debe ser definida como una política de Estado, con carácter permanente y desvinculada de las afinidades político-partidistas. En la actualidad se está asistiendo a la construcción de una institucionalidad social paralela, de corte notoriamente cívico-militar, autoritaria y centralista. De allí las grandes dificultades que se presentan

para dar cumplimiento a lo pautado en la Constitución, ya que la participación es entendida por los actuales ejecutores de la política social como un mecanismo de adhesión al actual gobierno. Asimismo, se está creando una sociedad civil organizada paralela articulada alrededor de lo militar, debido tal vez a que el primer mandatario no confía en la institucionalidad pública civil, a menos que esté en manos de algún militar. Los pocos logros que esta institucionalidad ha tenido durante este período, como son la definición de una política de atención integral desarrollada desde el MSDS y la política del aumento de la cobertura de la educación básica aunada a una política de recuperación de la gratuidad, fueron poco entendidos y difundidos por el Gobierno.

5) Lo social ha sido concebido como una ampliación de la voluntad del Estado, y a través de éste el Gobierno demanda legitimación al tiempo que controla a vastos sectores de la sociedad; de esta forma, el desempeño en la cuestión social y económica no es lo más importante, ya que lo político se muestra predominante.

6) La imposibilidad de obtener resultados positivos en cuanto a la política social pone en evidencia, además de lo ya apuntado, que un presidente que se declara antipartidos tradicionales, para poder gobernar, necesita de una organización y de una nueva burocracia que genere nuevos intereses en la sociedad civil, y nuevos espacios a ser ocupados por actores emergentes que expresen y organicen las demandas que vienen desde ésta, evitando de esta forma la personalización, concentración y centralización del poder.

Referencias bibliográficas

- Alvarado, Neritza** (2002). «Neopopulismo y política social en Venezuela», Caracas, mimeo.
- Alvarado, Neritza** (2003). «Pobreza y asistencialismo en Venezuela», *Revista de Ciencias Sociales*, n° 3, pp. 431-458, Maracaibo.
- Baptista, Asdrúbal** (2000). «Un buen número = una buena palabra», en Baptista, A., coord., *Venezuela siglo XX. Visiones y testimonios*, pp. 417-477, Caracas, Fundación Polar.
- Calderón, Fernando** (2002). *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Caracas, Ildis-Nueva Sociedad.
- Cepal** (2003). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile.
- Cordiplan** (1981). *VI Plan de la Nación, 1981-1985*, Caracas.
- Chávez, Hugo** (1999). *Seis discursos del presidente constitucional de Venezuela Hugo Chávez Frías 1999*, Caracas, Ediciones de la Presidencia de la República.
- Del Rosario, Helia** (2003). «La política social en Venezuela durante la década de los noventa: focalización, descentralización y exclusión social», Madrid, mimeo.
- Delgado, Andy y Gómez, Luis** (2001). «Concepción de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999», *Cuadernos del Cendes*, n° 46, pp. 73-100, Caracas.
- D'Elia, Yolanda** (2002a). «Cambiando la orientación de las políticas públicas hacia el impacto en la calidad de vida desde una perspectiva de derechos y equidad», *Informe Social*, n° 7, pp. 10-14, Ildis-Fundación Friedrich Ebert.
- D'Elia, Yolanda**, coord. (2002b). *Estrategia de promoción de la calidad de vida. La construcción de políticas públicas por la calidad de vida desde una perspectiva de derecho y equidad*, Caracas, MSDS-GTZ.
- D'Elia, Yolanda** (2003). «Política social y pobreza», *Informe Social*, n° 8, pp. 11-19, Ildis-Fundación Friedrich Ebert.

- De Viana, Mikel y España, Luis Pedro** (1999). «Venezuela: políticas sociales de una fallida apertura económica», *Contribuciones*, n° 4, pp. 107-137, Argentina.
- Díaz Polanco, Jorge**, coord. (2001). *La reforma de salud en Venezuela. Aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela*, Caracas, Cendes-lesa-CIID-Fundación Polar.
- Díaz Polanco, Jorge** (2003). «Informe final del proyecto de investigación sobre la reforma de salud en Venezuela. Aspectos políticos e institucionales de la descentralización de la salud en Venezuela», Caracas, mimeo.
- Harnecker, Martha** (2002). «Hugo Chávez: un hombre, un pueblo», *Cuba siglo XXI*, n° 21, Política.
- Guendel, Ludwig et al.** (2002). «La política social con un enfoque de derecho», mimeo.
- Guendel, Ludwig** (2003). «Políticas públicas y derechos humanos», mimeo.
- Ildis y Fundación Friedrich Ebert** (1999, 2000, 2001 y 2003). *Informe Social*, n°s 5, 6, 7 y 8, Caracas.
- Maingon, Thais**, coord. (2000). *La cuestión social en la Constitución bolivariana de Venezuela*, Caracas, Cendes, Temas de Docencia.
- Maingon, Thais** (2002). «Comportamiento político-electoral del venezolano y construcción de tendencias: 1998 y 2000», *Cuadernos del Cendes*, n° 49, pp. 79-102.
- Maingon, Thais** (2003). «La política social en Venezuela: 1999-2003», *Informe Social*, n° 8, pp. 21-28, Ildis-Fundación Friedrich Ebert.
- Ministerio de Desarrollo Social y Salud-MDSS** (2003). *Plan Estratégico Social*, Caracas.
- Ministerio de Planificación y Desarrollo Social-MPDS** (2001). *Líneas generales del Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación: 2001-2007*, Caracas.
- Parra, Matilde y La Cruz, Tito** (2003). «Proyecto observatorio social. Seguimiento activo a los programas sociales en Venezuela. Caso de los multihogares de cuidado diario», Caracas, Centro de Investigaciones en Ciencias Sociales (Cisor), mimeo.
- Piñango, Ramón** (2000). «La política social en las últimas décadas», en Alvarez, L., Del Rosario, H. y Robles, J. coords., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, pp.114-121, Caracas, Fonvis-Ildis-Cendes-Nueva Sociedad.
- PNUD** (2003). *Informe sobre Desarrollo Humano 2003. Los objetivos de desarrollo del milenio: un pacto entre las naciones para eliminar la pobreza*, Nueva York, PNUD, Ediciones Mundi-Prensa.
- Riutort, Matías** (2001). «Inflación, desempleo y pobreza en Venezuela», en UCAB, *Superar la pobreza. El camino por recorrer*, Caracas, IIES.
- Riutort, Matías** (2002). «La pobreza en el trienio 1999-2001», Caracas, UCAB, IIES.
- Riutort, Matías y Balza, Ronald** (2001). «Salario real, tipo de cambio real y pobreza en Venezuela: 1975-2000», Caracas, UCAB, IIES.
- Riutort, Matías y Orlando, María Beatriz** (2001). «Las cifras de pobreza en Venezuela», Caracas, UCAB, IIES.
- Rivas, Orángel** (2002). «Institucionalidad social basada en nuevos principios de organización social», *Informe Social*, n° 7, pp. 15-18, Ildis-Fundación Friedrich Ebert.
- Silva Michelena, Héctor** (2000). «La política social en Venezuela durante los años ochenta y noventa», en Alvarez, L., Del Rosario, H y Robles, J., coords., *Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, pp.85-114, Caracas, Fonvis-Ildis-Cendes-Nueva Sociedad.
- Sinergia** (2001). «La Ley Orgánica de Participación», Caracas, Upale-Sinergia.
- Venezuela** (1999). *Constitución de 1999*.

Anexo: cuadros

Cuadro 1-1

Pobreza total y crítica Venezuela 1975-2002

Años	Nivel hogares	
	Pobreza total	Pobreza crítica
1975	26,1	17,3
1976	28,9	9,3
1977	27,6	7,4
1978	23,0	5,9
1979	24,2	6,9
1980	24,3	6,6
1981	29,4	8,6
1982	33,3	9,6
1983	35,7	10,6
1984	37,2	11,9
1985	42,3	14,5
1986	43,6	14,0
1987	49,3	18,1
1988	52,4	18,4
1989	58,9	26,9
1990	68,9	30,7
1991	69,8	35,8
1992	62,4	27,1
1993	60,1	25,8
1994	59,2	25,6
1995	66,7	25,3
1996	77,1	45,1
1997	70,0	37,0
1998	60,1	29,0
1999	57,2	26,8
2000	58,8	25,8
2001*	62,2	28,1
2002*	67,3	33,2

Fuente : Riutort y Orlando, 2001; Riutort y Balza, 2001. Para estimación de la pobreza se empleó una medida basada en el ingreso del hogar y en el método de la «línea de pobreza». Se entiende por «línea de pobreza» al valor de una Canasta Normativa de Consumo Total la cual incluye alimentos y otros bienes y servicios. Un hogar está en situación de pobreza si sus ingresos no logran cubrir el costo de esa canasta. La línea de pobreza crítica es el valor de una Canasta Normativa que sólo incluye los alimentos necesarios para cumplir los requerimientos calóricos y proteicos de los individuos que conforman un hogar. Un hogar está en condición de pobreza crítica si sus ingresos no logran cubrir el costo de esta canasta (Riutort y Balza, 2001, p. 10).

* Cepal, 2003.

Cuadro 1-2

**Pobreza total y extrema
Venezuela 1995-2003**

Años	Nivel hogares	
	Pobreza total	Pobreza crítica
1995	54,0	
1996	67,6	25
1997	51,9	nd
1998	46,5	nd
1999	42,4	16,6
2000	41,0	nd
2001	39,1	nd
2002	45,1	21
2003*	53,9	25,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas (INE). El INE estima la población en situación de pobreza a través de la comparación del ingreso del hogar con un valor denominado «línea de pobreza», que consiste en el precio de la canasta de alimentos básicos y servicios prioritarios para la salud y educación. El método se basa en comparar el monto del ingreso per cápita con el valor per cápita de la Canasta Básica, y considera pobres a los hogares cuyo ingreso per cápita es menor que el costo de la canasta per cápita. Se habla de hogares en situación de pobreza extrema cuando presentan ingresos per cápita menores al valor de la canasta que cubre únicamente las necesidades básicas alimentarias.

* Cifras estimadas.

Cuadro 2

**Medidas de desigualdad en la distribución familiar del ingreso
Coeficiente de Gini, 1980-2000**

1980	0,572
1981	0,566
1982	0,563
1983	0,566
1984	0,580
1985	0,584
1986	0,579
1987	0,581
1988	0,575
1989	0,585
1990	0,588
1991	0,577
1992	0,573
1993	0,572
1994	0,592
1995	0,590
1996	0,624
1997	0,606
1998	0,594
2000*	0,488

Fuente: Baptista, 2000.

* Índice de Desarrollo Humano 2002.

Cuadro 3

**Presupuesto de gasto por sectores sociales como porcentaje del PIB
 Venezuela 1980-2003**

Años	Sectores sociales	Educación	Cultura y comunicación social	Ciencia y tecnología	Vivienda, desarrollo urbano y servicios conexos	Salud	Desarrollo social y participación	Seguridad social
1980	8,52	3,66	—	—	2,03	1,35	1,47	—
1981	8,66	4,47	—	—	1,82	1,43	0,94	—
1982	7,90	4,28	—	—	1,46	1,30	0,86	—
1983	7,55	4,42	—	—	1,01	1,25	0,87	—
1984	6,76	3,74	0,18	0,06	0,70	1,22	0,29	0,59
1985	7,82	3,84	0,15	0,06	1,44	1,49	0,21	0,63
1986	7,89	3,71	0,12	0,05	1,46	1,73	0,18	0,65
1987	8,33	4,06	0,11	0,05	1,64	1,66	0,20	0,61
1988	7,89	3,69	0,13	0,06	1,46	1,66	0,23	0,66
1989	6,88	3,20	0,10	0,10	0,75	1,30	0,83	0,62
1990	7,56	3,05	0,12	0,07	1,22	1,47	0,98	0,65
1991	9,44	3,33	0,18	0,08	2,03	1,55	1,45	0,82
1992*	9,74	3,74	0,20	0,16	1,74	1,88	1,16	0,86
1993*	8,07	3,43	0,20	0,07	1,10	1,35	1,22	0,70
1994*	7,54	3,56	0,15	0,07	0,58	1,18	1,04	0,97
1995*	7,65	3,30	0,18	0,12	0,75	1,08	1,41	0,81
1996*	7,15	2,10	0,12	0,12	1,10	0,77	1,84	1,10
1997*	9,54	3,50	0,21	0,15	1,40	1,43	1,35	1,50
1998*	7,80	3,20	0,18	0,12	0,90	1,33	0,77	1,31
1999*	8,96	3,87	0,12	0,14	0,73	1,38	0,83	1,88
2000*	10,76	4,46	0,21	0,22	1,61	1,32	0,79	2,15
2001*	11,86	4,70	0,16	0,24	1,00	1,49	0,87	3,40
2002*	10,96	4,70	0,09	0,14	0,80	1,61	0,82	2,80
2003*	12,30	4,50	0,30	0,14	1,20	1,53	1,16	3,50

Fuentes: Informe Económico del Banco Central de Venezuela/ 50 años de Estadística del BCV. Exposición de Motivos de la Ley de Presupuesto, Ocepre.

* Sistema integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación. Año 2003, cifras estimadas.

Cuadro 4

**Gasto público social como porcentaje del gasto público total
Venezuela, 1988-2003**

Años	%
1988	37,9
1989	33,9
1990	31,1
1991	37,0
1992	41,5
1993	41,4
1994	35,0
1995	38,1
1996	33,0
1997	38,8
1998	35,9
1999	39,8
2000	39,0
2001	39,8
2002	39,9
2003 *	40,9

Fuente: Ildis y Fundación Friedrich Ebert, 2003.

* Presupuestado. Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ministerio de Desarrollo y Planificación.

Cuadro 5

**Tasa de desempleo
Venezuela, 1980-2003**

Años	%
1980	5,9
1981	6,2
1982	7,1
1983	10,1
1984	23,0
1985	13,1
1986	11,0
1987	7,6
1988	5,6
1989	7,3
1990	9,2
1991	9,5
1992	8,6
1993	6,6
1994	8,5
1995	10,2
1996	11,8
1997	11,4
1998*	11,2
1999*	14,9
2000*	13,9
2001*	13,3
2002*	16,6
2003*	18,1

Fuente: Riutort y Balza, 2001.

* Instituto Nacional de Estadísticas.

Cuadro 6

**Población empleada en el sector informal
 Venezuela, 1981-2003**

Años	%
1981*	44,3
1990*	34,2
1994*	40,6
1998	45,5
1999	51,2
2000	52,8
2001	50,3
2002	50,9
2003	53,0

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

* Cepal, 2003.

Cuadro 7

**Matrícula estudiantil por nivel educativo
 Venezuela 1984-2002 (%)**

Años	Tasa de crecimiento matrícula	Educación preescolar*	Educación básica*	Media, diversificada y profesional	Superior*
1984-85		11,8	74,5	5,5	8,3
1985-86	3,5	11,7	73,6	5,6	9,1
1986-87	2,5	11,1	74,3	5,6	9,0
1987-88	1,9	11,0	74,1	5,6	9,3
1988-89	2,0	10,9	73,8	5,4	10,0
1989-90	2,7	10,8	73,6	5,3	10,2
1990-91	4,9	11,5	73,4	5,1	10,0
1991-92	3,4	11,8	73,4	5,1	9,7
1992-93	-0,6	12,0	74,4	5,3	8,3
1993-94	2,6	11,9	72,4	5,3	10,3
1994-95	0,7	12,2	72,5	5,7	9,6
1995-96	-0,1	11,9	70,4	5,6	12,1
1996-97	4,1	12,1	70,0	6,2	11,7
1997-98	3,1	12,1	69,5	6,2	12,2
1998-99	-0,8	11,8	69,0	6,4	12,8
1999-00	4,1	12,3	68,5	6,5	12,6
2000-01	4,6	13,3	67,6	6,6	12,4
2001-02	4,2	13,3	67,4	7,0	12,3

Fuente: Ildis y Fundación Friedrich Ebert, 2003.

* Porcentajes con respecto a la matrícula.

Cuadro 8

**Matrícula estudiantil por nivel educativo
Venezuela 1984-2002 (%)**

Años	1°-6° grado	7° grado	8° grado	9° grado	Total
1984-85	5,3	1,8	1,0	0,9	9,0
1985-86	4,4	1,9	0,9	0,9	8,1
1986-87	5,5	2,0	1,1	0,9	9,5
1987-88	4,8	2,4	1,1	0,9	9,1
1988-89	4,1	2,4	0,9	0,9	8,4
1989-90	2,3	2,4	0,9	0,8	6,4
1990-91	3,0	2,4	0,9	1,9	8,2
1991-92	4,5	2,5	1,0	0,9	8,9
1992-93	4,9	2,5	1,0	0,8	9,3
1993-94	4,3	2,3	0,8	0,7	8,2
1994-95	6,1	2,8	1,3	1,3	11,5
1995-96	2,7	1,7	0,7	0,5	5,5
1996-97	2,4	2,0	0,9	0,7	6,0
1997-98	4,8	2,4	1,1	0,8	9,1
1998-99	1,9	1,7	0,6	0,5	4,7
1999-00	1,0	1,7	1,5	0,6	3,8
2000-01	0,3	1,8	0,7	0,6	3,3

Fuente: Ildis y Fundación Friedrich Ebert, 2003.

BLANCA S/F
74