

UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES
ESPECIALIDAD: SOCIOLOGÍA



**CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS
POLÍTICAS SOCIALES EN VENEZUELA 1989-1993.**

Memoria de Grado presentada para optar al Título de Licenciada en Sociología.

AUTOR: MARÍA JOSEFINA ROSALES S.

TUTOR: DR. ENRIQUE RODRÍGUEZ

CARACAS, JUNIO 1.995.

ÍNDICE

| | |
|---|------|
| ÍNDICE | II |
| AGRADECIMIENTOS | V |
| PRESENTACIÓN | VII |
| ÍNDICE DE CUADROS | VIII |
| ÍNDICE DE GRÁFICOS | IX |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| I. ASPECTOS METODOLÓGICOS | 4 |
| A. Discusión teórica del problema | 5 |
| B. Objetivos | 10 |
| C. Metodología | 11 |
| 1. Fuentes de información | 11 |
| 2. Definición de variables | 12 |
| 3. Análisis de los datos | 12 |
| 4. Limitaciones de la Investigación | 14 |
| II. DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE EL ROL DEL ESTADO EN LO SOCIAL | 15 |
| A. El rol del Estado en el desarrollo de la política social | 16 |
| 1. Definición de la política social | 19 |
| 2. Caracterización de la política social | 19 |
| 3. Relación entre la política social y la política económica | 22 |
| 4. Tipos de política social | 27 |
| B. Estado de Bienestar y Neoliberalismo | 30 |
| 1. Estado de Bienestar | 30 |
| 2. Críticas al Estado de Bienestar | 32 |
| 3. El Estado Neoliberal | 33 |
| 4. Críticas a la propuesta Neoliberal | 34 |
| 5. Conclusiones | 34 |



| | |
|---|----|
| III. RECUENTO HISTÓRICO DE LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA Y EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN 1936-1988 | 36 |
| A. I Período 1936-1958: Conformación del Estado rentista-populista | 37 |
| B. II Período 1958-1988: Conformación del Estado Social de Derecho | 43 |
| C. Caracterización y limitaciones del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela 1936-1988 | 58 |
| 1. Política social indiscriminada | 59 |
| 2. Control de los niveles de empleo e ingresos | 59 |
| 3. La inversión en capital humano | 60 |
| IV. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES, CON LA IMPLEMENTACIÓN EL PLAN DE AJUSTE MACROECONÓMICO 1989 | 69 |
| A. Vinculación de lo económico con lo social | 70 |
| 1. Plan de Ajuste Macroeconómico | 70 |
| a. Antecedentes | 70 |
| b. Medidas macroeconómicas | 76 |
| c. La orientación neoliberal de la estrategia social | 80 |
| B. Caracterización de los cambios | 81 |
| 1. La política social en Venezuela, período 1989-1993: Plan de Enfrentamiento de la pobreza | 81 |
| a. Focalización: De subsidios indirectos a subsidios directos | 83 |

| | |
|--|-----|
| b. Reforma Institucional del sector social | 90 |
| 1. Fortalecimiento de la red institucional del sector social: coordinación y gerencia | 90 |
| 2. Promoción de la participación de la sociedad civil: descentralización y ONG's | 94 |
| 3. Financiamiento de la política social: Fondo de Inversión Social (FONVIS) y organismos internacionales | 97 |
| c. El gasto social como inversión social | 99 |
| c1. Eficiencia y equidad de los servicios públicos sociales | 100 |
| c2. Capitalización de los recursos humanos | 103 |
| c3. Fortalecimiento del empleo, el ingreso y la seguridad social | 106 |
| C. Resultado de los cambios en el rol del Estado en el desarrollo de la política social instrumentada en 1989. | 108 |
| CONCLUSIONES | 133 |
| BIBLIOGRAFÍA | 143 |
| ANEXOS | 156 |

ÍNDICE DE CUADROS

| | |
|---|-----|
| CUADRO 1. Programas vinculados al enfrentamiento de a pobreza 1988- 1992. (millones de Bolívares). | 90 |
| CUADRO 2 Venezuela: Distribución del Situado Constitucional 1980-1992. | 95 |
| CUADRO 3. Venezuela: Resumen de programas de inversión social 1980-1993. | 101 |

ÍNDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|-----|
| GRÁFICO 1. Venezuela: Evolución del porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema y crítica. 1984-1992. | 118 |
| GRÁFICO 2. Situación de pobreza en Venezuela. Información Censal 1980 y 1990. | 120 |
| GRÁFICO 3. Venezuela: Tasa de escolaridad. Educación Preescolar y Básica (1ro. a 6to. grado). Período académico 1980/81-1992/93. | 121 |
| GRÁFICO 4. Venezuela: Tasa de deserción. Educación Básica. Período académico 1980/81-1992/93. | 123 |
| GRÁFICO 5. Venezuela: Tasa de mortalidad por deficiencias nutricionales 1980-1992. | 123 |

SIGLAS

| | |
|--------------|---|
| AD | Partido Acción Democrática |
| BCV | Banco Central de Venezuela |
| BID | Banco Interamericano de Desarrollo |
| CENDES | Centro de Educación para el Desarrollo |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CIDEGS | Centro de Documentación de la Escuela de Gerencia Social |
| CIES | Centro de Investigación Económica y Social |
| CISOR | Centro de Investigaciones Sociales |
| CLAD | Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo |
| COPEI | Comité de Organización Electoral Independiente |
| COPRE | Comisión para la Reforma del Estado |
| CORDIPLAN | Oficina de Coordinación y Planificación |
| DIASPER | Diagnóstico Social Permanente |
| FEGS | Fundación Escuela de Gerencia Sociales |
| FMI | Fondo Monetario Internacional |
| FONCOFIN | Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas |
| FONVIS | Fondo de Inversión Social |
| FUNDACOMUN | Fundación para la Educación y Fomento Municipal |
| FUNDAYACUCHO | Fundación Gran Mariscal de Ayacucho |
| IBS | Índice de Bienestar Social |
| IIES | Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales |
| IESA | Instituto de Estudios Superiores de Administración |
| INAGER | Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología |
| INAVI | Instituto Nacional de la Vivienda |
| INN | Instituto Nacional de Nutrición |
| IVSS | Instituto Venezolano de los Seguros Sociales |
| LP | Línea de la Pobreza |
| NBI | Necesidades Básicas Insatisfechas |
| MSAS | Ministerio de Sanidad y Asistencia Social |
| OCEI | Oficina Central de Estadística e Informática |
| OCEPRE | Oficina Central de Presupuesto |
| ONGs | Organizaciones No Gubernamentales |
| PAMI | Programa Alimentario Materno Infantil |
| PDS | Proyecto de Desarrollo Social |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| SELA | Sistema Económico para América Latina |
| UCAB | Universidad Católica Andrés Bello |
| UNESCO | Agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| UNICEF | Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia |



DEDICATORIA

A mis padres y hermanos, quienes han sido ejemplo de perseverancia, entusiasmo y honestidad, a ellos dedico este esfuerzo.

AGRADECIMIENTOS



La realización de la presente tesis, me ha permitido el conocimiento de muchas temáticas que giran en torno al asunto del Estado en el desarrollo de las políticas sociales. Con tal fin me vi en la necesidad de acercarme a las distintas Instituciones y personas que de una manera u otra colaboraron ampliamente en la elaboración de esta investigación, a las cuales quisiera expresar las más merecidas gracias, ellas son: La Lic. Elisabeth Sojo, la Lic. Andrea Pereira, el Lic. Héctor Valecillos y el Lic. Marcos Cedeño, por su valiosa colaboración en el asesoramiento de los distintos temas.

A los Doctores Mauricio Iranzo y Juan Carlos Navarro, y a los Licenciados Jesús Robles, Orangel Rivas, Thaís Maigón, Ricardo Veronelli, Coromoto Ortiz y Thaís Malavé, por el suministro y facilitación de algunos materiales documentales y bibliográficos.

Muy especialmente a los Licenciados Douglas Fonseca, Ricardo Marcano, Raúl Riera, José Félix Rivas, José Luis López, Lissette González y Francis Villarreal por su esmerada colaboración en cuanto al asesoramiento y provisión de materiales de gran utilidad para la elaboración de esta tesis.

A las Licenciadas Thamara Hannot por su constante asesoramiento metodológico y a Julieta León por su esmerada dedicación en la revisión, sugerencias y corrección de este trabajo.

Al profesor Enrique Rodríguez, mi tutor, quien no sólo puso a mi disposición gran parte de los materiales para la realización de esta investigación; sino que además me puso en contacto con la mayoría de las personas antes citadas, y me acercó a este conocimiento que me permitió alcanzar tanto un gran aprendizaje como una mayor confianza en mí misma.

También quiero agradecer cordialmente la colaboración institucional y económica de la Cátedra Fundacional Arnoldo Gabaldón, en la persona de los licenciados Jesús Civit y Margaret Sas; así como a la Fundación Escuela de Gerencia Social, dirigida por la Dra. Clemy Machado. Muy particularmente al Centro de Documentación CIDEGS, y a los Licenciados Sixta Adrián, Rosa Guilarte y Carlos Bastardo.

Quiero expresar así mismo un hondo reconocimiento a las instituciones que me facilitaron la obtención de gran parte de la información, ellas fueron: CENDES, CLAD, IESA, SELA, COPRE, BID, ILDIS, Fundación Cavendes, CORDIPLAN, OCEI, PNUD, OCEPRE, FONVIS.

Igualmente a mis queridos padres, Elio y Olga, a mis hermanos Corina, Ibrahim y David por haberme brindado su más amplio apoyo y entusiasmo en todo los sentidos.

A todos mis amigos: Sr. Arsenio, Antonella, Tony, María Mercedes, Mirian, Miguel Angel, Juan Carlos, Rosamaría, Carlos Arturo, Vladimir, Augusto, Henry, Marvin, Judith, Ildelfonso y Miguelina por su constante ánimo.

Por último agradezco a todas aquellas personas que de una manera u otra colaboraron en la realización de la presente investigación.

Quiero aclarar, sin embargo, que asumo la responsabilidad total por las ideas y conclusiones aquí presentadas, desarrolladas y analizadas.

PRESENTACIÓN

Para la obtención del Título de Licenciado en Sociología, es requisito formal la elaboración, presentación y defensa de una Tesis de Grado. Por esa razón me permito hacer entrega del presente trabajo, a los fines de su posterior revisión y discusión.

Esta investigación constituye una sistematización de las distintas temáticas necesarias para identificar los cambios en el rol del Estado, dentro del desarrollo de las políticas sociales contenidas en el marco del Plan de Ajuste Macroeconómico llevado a cabo entre 1989 y 1993.

Igualmente, este estudio busca convertirse en un valor referencial y de utilidad para aquellas personas e instituciones interesadas en esta área.

Cabe agregar que esta investigación fue realizada con el apoyo institucional y económico de la Cátedra Fundacional Arnoldo Gabaldón, por convenio suscrito con la Fundación de la Escuela de Gerencia Social.

INTRODUCCIÓN

El rol del Estado, en el desarrollo de las políticas sociales, ha sido muy criticado por su ineficiencia; ya que no ha alcanzado los objetivos sociales inherentes a su desempeño. Esto se debe, en parte, a que la conformación del rol del Estado estuvo asociada a una economía apoyada en la utilización de la renta como principal mecanismo sustentador del gasto público; a una dinámica social centrada en la capacidad del Estado para distribuir los recursos, y no en la creación de oportunidades de participación en los procesos generadores de riqueza.

La crisis económica y el aumento de las demandas sociales, exigió la instauración del Plan de Ajuste Macroeconómico -diseñado para restablecer los desequilibrios de la economía- ; y denominado tanto por algunos observadores como por la opinión pública: "paquete neoliberal". El Plan de Ajuste Macroeconómico exigió a la gestión del Estado la transferencia de algunas de sus funciones, así como una asignación más eficiente de sus recursos.

La presente investigación va dirigida a conocer cuáles son los cambios del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela, en el marco del Plan de Ajuste Macroeconómico 1989-1993.

La investigación está estructurada en cuatro capítulos. El primero trata de los aspectos metodológicos de la investigación. El segundo capítulo presenta en la primera parte una definición del rol de Estado en el desarrollo de las políticas sociales y una definición de la política social. En la segunda parte del capítulo se presenta un análisis teórico sobre aquellas temáticas que se consideran relevantes, al considerar la relación Estado-política social -Plan de Ajuste, como lo son la concepción del Estado de Bienestar y la concepción neoliberal sobre la configuración del rol del Estado en la política social, para lo cual se expone el debate que gira en torno a la relación Estado-Mercado.

El tercer capítulo muestra un recuento histórico dividido en dos períodos; el primero, de 1936 a 1958, esboza la conformación del Estado populista-rentista; y el segundo, de 1958 a 1988, la conformación del Estado Social de

Derecho. Este recuento se hace con el fin de caracterizar la política social precedente, y señalar las limitaciones que exigieron la introducción de los cambios dentro del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales.

En el cuarto capítulo se caracterizan los cambios del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela, en el marco del Plan de Ajuste Macroeconómico en 1989-1993. Para ello se divide el capítulo en tres apartados: el primero describe el contexto socioeconómico de Venezuela en la década de los 80, el Plan de Ajuste Macroeconómico, y la orientación neoliberal para la estrategia social, a fin de conocer el por qué se producen los cambios.

En el segundo apartado se reseña la política social instrumentada en Venezuela en 1989, denominada Plan de Enfrentamiento de la Pobreza, para observar los cambios introducidos en el rol del Estado en el desarrollo de la política social, tomando en cuenta la política social precedente expuesta en el capítulo anterior.

Por último, en el tercer apartado del cuarto capítulo se presentan los resultados de la situación social en Venezuela de 1989 a 1993, para conocer la incidencia de los cambios en el rol del Estado en el desarrollo de la política social en la situación social.

El diseño de investigación es descriptivo-exploratorio; en él se caracterizó el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela en el período 1936-1988, mediante la comparación entre la política social precedente y el rol de Estado en la política social desarrollada a partir del Plan de Ajuste Macroeconómico en 1989.

La técnica de investigación es documental. La información correspondiente al marco teórico y al marco referencial se obtuvo a través de la revisión de documentos oficiales: investigaciones realizadas sobre el tema, revistas especializadas, informes de organismos internacionales y entrevistas no estructuradas a informantes calificados en el área. Para la revisión de los indicadores sociales y económicos se procedió a examinar la información

estadística de los Anuarios Estadísticos publicados por la Oficina Central de Información (OCEI), los boletines del Banco Central de Venezuela (BCV) y la información estadística de los Ministerios encargados de lo social.

Para el análisis de los resultados de los cambios introducidos en la política social, se seleccionaron indicadores básicos de resultado expresivos de la situación social Venezolana, que respondieran a los objetivos de la política social.

Lo rápido del proceso no ha permitido tener evaluaciones e investigaciones que puedan aportar análisis novedosos, por lo que se posee una enorme documentación repetitiva. Además, no se cuenta con un período significativo para medir el impacto de la política social instrumentada, lo que constituye también una limitación de esta investigación.

Así mismo, existe una gran dificultad para conseguir los datos con la periodicidad requerida para construir la serie de 1980-1993.

Sin embargo, el enfoque global de la política social en esta investigación, permite un acercamiento a la temática desde cualquier ángulo, para desarrollar los aspectos que de aquí se desprenden.

Si bien las políticas sociales instrumentadas en 1989 lograron producir mejoras en algunos indicadores sociales, la persistencia de los desequilibrios macroeconómicos desbordaron el efecto compensador de las medidas sociales diseñadas para corregir los efectos negativos del Plan de Ajuste Macroeconómico.

Esta investigación me ha permitido el conocimiento de un campo extenso y complejo que suele ser abordado en un aspecto específico; sin embargo, en lo personal, la comprensión de la globalidad del problema me ha facilitado el conocimiento de los distintos aspectos de la política social; lo cual a su vez me ha hecho comprender mejor cada proceso.

I. ASPECTOS METODOLOGÓDICOS.

A. El problema y su discusión teórica: El rol del Estado en el desarrollo de la política social en el modelo de desarrollo.

B. Objetivos.

C. Metodología.

I.ASPECTOS METODOLÓGICOS

A. El problema y su discusión teórica: El rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales y el modelo de desarrollo económico.

En el desarrollo de las políticas sociales, el rol del Estado involucra el desempeño de funciones que se realizan para llevar a cabo un modelo de desarrollo, mediante el proceso de planificación y con la finalidad de garantizar el bienestar de la población.

En Venezuela, el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales ha estado asociado a los modelos económicos imperantes desde el inicio del siglo XX.

En las primeras décadas del siglo XX, en el gobierno del General Juan Vicente Gómez, el Estado Nacional se conformó como una estructura centralizada encargada de distribuir la renta petrolera a través del gasto público entre los distintos sectores de la población. Esto se hizo con el fin de satisfacer las demandas sociales y así llevar a cabo el proyecto modernizador.

Esta relación se va a extender y acentuar con la instrumentación del modelo de Sustitución de Importaciones en 1958. Dicho modelo tuvo como objetivo la creación de un mercado interno por lo que debió aumentar la capacidad de consumo de la población. Acorde con ello, la política social se orientó a la utilización del gasto público como una forma de transferencia y/o de salario social puesta en marcha a través del mantenimiento de la red de servicios de salud y educación, generación de empleos, protección a las remuneraciones y aplicación de subsidios indirectos con el fin de abaratar el costo de los bienes y servicios de consumo masivo.

Estas medidas permitieron a gran parte de la población un aceptable nivel de vida, dando legitimidad y estabilidad al sistema político. Pero la gran cantidad de funciones que le tocó asumir al Estado derivó en que los organismos regionales y la sociedad civil, no tuvieran la necesidad de participar en la solución de sus problemas.

La asignación del gasto social a través de la prestación de servicios públicos, se realizó bajo los criterios de gratuidad y universalismo. Esto trajo como consecuencia que parte de los beneficiarios, que muy bien podían obtener los servicios por su cuenta, desplazaran a una gran mayoría que requería de estos servicios y que por distintas razones no tenían acceso a los mismos.

A estos problemas se unió la ineficiencia del sector público. Las estructuras organizativas y administrativas aún no se han adecuado a las necesidades vigentes, en consecuencia los recursos se han comprometido en modos de intervención poco efectivos y de alto costo.

Además, dichas estructuras carecieron de un mecanismo de evaluación que señalara si las actividades que se estaban llevando a cabo podían realizarse de una forma más eficiente. La creación de múltiples instituciones que actuaban de manera descoordinada condujo a la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector.

Esta situación se vio agravada con el agotamiento del modelo de Sustitución de Importaciones, que generó una crisis económica que se ha manifestado en un cuadro de graves desequilibrios macroeconómicos y financieros, caracterizados por el agotamiento de las reservas internacionales, el desajuste en los mercados financieros y un gran déficit en el sector público.

La crisis económica -a su vez-, ha tenido repercusiones sociales, que se evidencian con el aumento de la población en situación de pobreza, el aumento

de la tasa de desempleo y el incremento de las formas de subempleo; además, una baja significativa en el gasto social real del Estado, que se refleja en un desmejoramiento de los servicios públicos.

Esta situación ocasionó incrementos de las demandas sociales, a la par que la restricción de los recursos económicos; todo lo cual impuso la reformulación de las responsabilidades y compromisos asumidos tradicionalmente por el Estado.

En este contexto económico y con un Estado incapaz de dar respuestas a las crecientes demandas sociales, se llevó a cabo la adopción de un Plan de Ajuste Macroeconómico, dirigido a privilegiar la libre actuación de las fuerzas del mercado, a minimizar la actuación del Estado y a estimular las exportaciones.

Todo este proceso va a implicar la presencia de transformaciones que se pueden agrupar en tres vertientes: en la primera, el debate ideológico que entre otros plantea el grupo asociado al IESA y el grupo Roraima en torno a la ineficiencia del Estado; en la segunda, el proceso de Reforma del Estado dirigido a la redistribución del poder social (con el fin de descongestionar al Estado de tantas responsabilidades) y a la modernización de la estructura estatal. En la tercera, la instauración del Plan de Ajuste Macroeconómico, que implicó la introducción de importantes transformaciones en la concepción del rol del Estado para solventar los impactos de las medidas de liberación económicas.

En este sentido, la presente investigación se orienta a trabajar la tercera vertiente, para lo cual desarrollará tres elementos:

Primero, la vinculación entre el Plan de Ajuste Macroeconómico y el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales. Segundo, caracterizar los

cambios en el rol del Estado dentro del desarrollo de la política social como correlato del Plan de Ajuste, cuyos cambios se engloban en la focalización del gasto social hacia los sectores de la población más necesitados y hacia las áreas más prioritarias, para hacer el gasto más eficiente, al instrumentarse un conjunto de programas sociales compensatorios.

Y la reforma institucional del sector social, que consistió en la descentralización de la política social, la creación de las Comisiones para el Enfrentamiento de la Pobreza, (COPEP) y el Ministerio de Desarrollo Social como organismos de coordinación de la política social; la redifinición de los vínculos entre el Estado y la sociedad civil, para desarrollar las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones comunitarias que participan en la gestión de los programas sociales.

Además, con el propósito de contribuir a la modernización institucional del Estado y al mejoramiento de la gerencia de las políticas sociales, se llevó a cabo la creación de la Fundación de la Escuela de Gerencia Social, organismo adscrito al Ministerio de la Familia y encargado de desarrollar los cuadros gerenciales responsables de los planes de desarrollo social del Estado.

Igualmente, se movilizaron nuevas alternativas de financiamiento, para lo cual el Estado creó el Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), cuyo objetivo es negociar los recursos financieros nacionales e internacionales con la finalidad de dirigirlos a los programas y proyectos sociales del Gobierno Nacional.

También se restablecieron los convenios con los organismos multilaterales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) para el financiamiento y apoyo técnico de algunos programas sociales.

El tercer elemento, que desarrollará esta investigación, será el estudio y evaluación de la incidencia de los cambios introducidos en la política social instrumentada en 1989, en la situación social de Venezuela en el período 1980-1993.

B. Objetivos.

La presente investigación intentará conocer los cambios en el rol del Estado dentro del desarrollo de las políticas sociales, a raíz de la aprobación del Plan de Ajuste Macroeconómico para Venezuela en el período 1989-1993.

Para ello se va a caracterizar el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela en el periodo 1936-1988, dentro del marco del Plan de Ajuste Macroeconómico que va de 1989 a 1993; para establecer una comparación entre la política social precedente y el rol del Estado en la política social desarrollada a partir del Plan de Ajuste Macroeconómico en 1989.

Una vez establecida la comparación, se aprecia la incidencia de los cambios en el rol del Estado en el desarrollo de la política social en la situación social de Venezuela en el período 1989-1993.

C. Metodología.

La investigación responde a un diseño exploratorio-descriptivo, ya que por un lado busca conocer la información relacionada con los cambios en el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales, en el marco del Plan de Ajuste Macroeconómico (1989-1993); mientras que por otro lado caracteriza el rol del Estado en el desarrollo de la política social en Venezuela en dos periodos: 1936-1988 y 1989-1993; comparando ambos periodos y caracterizando los cambios que se suceden en el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales.

La técnica de investigación es documental. La información correspondiente al marco teórico y al marco referencial se obtuvo a través de la revisión de documentos oficiales: Del I al VIII Plan Nacional, Carta de Intención del Fondo Monetario Internacional, etc.; investigaciones relacionadas con el tema, publicaciones periódicas (revistas especializadas), publicaciones de organismos internacionales ("La reforma social" del BID, "Opciones de política" del Banco Mundial, los Cuadernos de la Cepal); y entrevistas no estructuradas a informantes calificados en el área.

1. Fuentes de información.

Para el análisis de la incidencia de los cambios en la situación social en Venezuela, en el período 1980-1993, se consultaron los informes publicados por la OCEI (Anuarios Estadísticos, Índice de Bienestar Social), Cordiplan (Sistema de Indicadores Sociales para un Diagnóstico Social Permanente 3 y 4), Ministerio de Educación (Separata Estadística de la Memoria y cuenta de 1993 y la Memoria y Cuenta de otros años), Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (Anuario de Epidemiología y Estadísticas Vitales), BCV (Boletín), OCEPRE (Ley de presupuesto, varios años).

Como la situación social también es correlato de la situación económica, se consideraron los indicadores económicos que presentaran un panorama de la situación económica, ellos son: el empleo, el ingreso y la inflación.

2. Definición de variables.

Las variables definidas como cambios en el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales son:

a) Focalización del Gasto Social.- "La focalización es un criterio para el diseño de programas, que se caracteriza por identificar, con mayor precisión posible en cada caso, al conjunto de los beneficiarios potenciales, con el objetivo de provocar un impacto per capita elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios".⁰

b) Reforma Institucional del Sector Social.- Comprende las acciones legalmente establecidas para producir una transformación de las instituciones encargadas de lo social con el fin de hacerlas más eficientes y eficaces.

3. Análisis de datos.

Para conocer los resultados de estos cambios en la situación social de Venezuela, se procedió a seleccionar los indicadores sociales básicos de resultados, que permitieran conocer en qué medida los cambios introducidos en la política social instrumentada en 1989, contribuyeron a mejorar la situación de deterioro que vienen presentando los indicadores desde 1980, por lo que se seleccionaron indicadores sociales básicos y económicos en una serie 1980-1992, que a la vez expresaran los resultados de los cambios.

⁰ Rolando Franco: La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social, pág. 131. En: Políticas sociales: orientaciones, institucionalidad, instrumentos, Rolando Franco y otros, ILPES-CEPAL, s.l, s.f, 278 págs.

a) Focalización del Gasto Social.

Para analizar la focalización se observaron los indicadores de las variables en las siguientes dimensiones: pobreza, educación, salud y nutrición, empleo e ingreso.

Se observaron los indicadores de pobreza a través del método de Línea de Pobreza (LP) y el método Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del mapa de la pobreza; y de los datos presentados en el trabajo de María Helena Jaén publicado por la Fundación Cavendes.

En la dimensión educación se observaron las tasas de escolaridad de educación preescolar y básica (1o. a 6to. grado) y las tasas de deserción y repitencia de educación básica (1o. a 6to. grado); para observar la matrícula y permanencia de la población en edad escolar en el sistema educativo.

En la dimensión salud y nutrición se observaron los indicadores siguientes: situación nutricional de los niños de 1 a 14 años, la mortalidad infantil y la mortalidad por deficiencias nutricionales, así como la atención médica de niños (0-6 años) y madres trabajadoras de bajos recursos, para observar el componente nutricional y atención sanitaria que constituyen parte de los programas sociales de la red escolar y programas nutricionales.

b) Reforma Institucional del Sector Social.

Para conocer la incidencia de la reforma institucional del sector social se procedió a la sistematización de los procesos sucedidos de la reforma, coordinación, gerencia de la política social, descentralización, participación de la sociedad civil, y financiamiento de las políticas sociales.

Para ello se tomaron como referencia los Mensajes Presidenciales, el trabajo "Política social antes y después del Ajuste" (CIES), realizado por Haydée García, el cual contó con la asesoría de la exministra de la Familia Marisela Padrón; y el documento Venezuela y los desafíos del desarrollo social (sujeto a revisión), elaborado por la Dirección General Sectorial de Política Social de Cordiplan, en los cuales se compara la política social discursiva con la política social instrumentada.

4. Limitaciones de la investigación.

Lo rápido del proceso no ha permitido contar con evaluaciones e investigaciones que puedan aportar análisis novedosos, por lo que se tiene una enorme documentación repetitiva. Además no existe un período significativo para medir el impacto de la política social instrumentada, lo que constituye también una carencia de esta investigación.

Así mismo, las dificultades para obtener los indicadores sociales y económicos, en cuanto a la periodicidad de los datos para la construcción de la serie de 1980 a 1993, constituyen otras de las limitaciones de la investigación.

II. DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE EL ROL DEL ESTADO EN LO SOCIAL.

A. El rol del Estado en el desarrollo de la política social.

B. Estado de Bienestar y Neoliberalismo.

II. DISCUSIÓN TEÓRICA SOBRE EL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES.

A. El rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales.

La importancia del Estado en la sociedad moderna, se debe a que ha asumido progresivamente un conjunto de funciones hasta alcanzar el papel protagónico en la orientación y conducción del proceso de desarrollo económico social de los pueblos.

Los hechos y las circunstancias históricas han determinado la presencia activa del Estado y su creciente intervención.

..." La masificación de los problemas sociales, la agudeza de la crisis social que dió lugar a la revolución industrial y el naciente capitalismo, la aparición de la "cuestión social", y la lucha organizada o no, de los movimientos de los trabajadores, las manifestaciones declarativas de los derechos humanos y del respeto a esos derechos, se convierten en factores favorecedores de una mayor intervención del Estado y en el establecimiento de un sistema protectorio de la sociedad, fundado no en la voluntad, sino en el reconocimiento de los derechos sociales..."¹

El Estado asume la responsabilidad de actuar sobre los hechos y fenómenos que causan los problemas sociales, tal actuación se desarrolla mediante la definición y ejecución de las políticas sociales.

¹ Absalón Méndez: Estado y política social en Venezuela. Pág. 157.

En este sentido, el deber del Estado es la creación de un orden social que contribuya al desarrollo individual y de la sociedad en su conjunto. La conducción y orientación del proceso de desarrollo corresponde a la materialización de un proyecto o modelo de desarrollo que responde a la definición de una política social, ya que el Estado como ente que define, orienta y conduce este proceso, es el intérprete y canalizador de las demandas sociales, que debe traducir en políticas, en normas y programas concretos de acción.

Esto se debe a que la sociedad dota al Estado de recursos para cumplir con tales cometidos. De ahí que la función administradora del Estado consista en procesar las demandas y administrar los recursos (insumos) para producir bienes y servicios, que en términos de resultados satisfagan las necesidades de la población conforme a determinados objetivos preestablecidos; y que son la esencia de la institución estatal en su relación con la sociedad.

En este sentido, en el desarrollo de las políticas sociales, se define el rol del Estado como el desempeño de las funciones que éste asume para llevar a cabo un modelo de desarrollo, con la finalidad de garantizar el bienestar de la población.

Expresada en el proceso de la planificación social, la política social del Estado se refiere a dos grandes aspectos complementarios: los servicios públicos y la distribución del ingreso.

La planificación de los servicios públicos se sustenta tanto en el patrón de servicios, como en el acceso que la población tiene a dichos servicios.

A su vez, la capacidad de acceso de la población se refiere al número mínimo de habitantes que justifica la prestación de un determinado tipo y nivel de servicios; tomando en cuenta las limitaciones tecnológicas para la instalación y prestación del servicio así como su costo y eficiencia.

El patrón de servicios está definido por la demanda que puede ser satisfecha adecuadamente por una unidad de atención, llámese aula, cama de hospital, medicatura rural, etc.

Las políticas para alcanzar una situación más equitativa del ingreso están estrechamente ligadas a las de carácter económico; y se refieren a la generación de empleo, a las escalas progresivas de impuesto y al nivel de precios y subsidios.

Además, se considera que una adecuada prestación de servicios constituye de por sí una manera de redistribuir el ingreso, que a su vez mejora las posibilidades de acceso al mercado de trabajo y de productividad, lo cual finalmente redundará en mejores salarios.

Otra manera de planificación social consiste en concentrarse en los problemas sociales del desempleo y la pobreza e inseguridad social, lo cual permite una visión más integral del proceso. Sin embargo, este enfoque referido a grupos humanos y áreas geográficas concretas, no descarta el análisis que incluye a toda la población y a todo el territorio, forma parte de él, pero le ha dado una fuerza mayor, una orientación teórica y práctica más allá del simple manejo de patrones y de una adhesión a la política económica.

1. Definición de la política social.

"La política social, se define como el conjunto de decisiones y medidas de tipo legislativo, programático y administrativo, de carácter general o particular, definidas y ejecutadas por el Estado, orientadas al desarrollo multilateral tanto del individuo como de la sociedad globalmente considerada".²

"La política social tiene las siguientes fases: fijación de los objetivos sociales (fines), generales y específicos; evaluación de su costo, gasto, obtención de recursos o medios ("confiscación") para satisfacer el gasto; definición de programas y proyectos concretos de acción (políticas sociales); y la aplicación de recursos obtenidos a la ejecución de dichos programas ("redistribución")".³

La política social es una política pública más, pero su especificidad está dada por los objetivos de su acción, que están dirigidos hacia la búsqueda de bienestar y mejoría de las condiciones materiales de vida de la población.

2. Caracterización de las Políticas Sociales.

Las políticas sociales cumplen con una serie de funciones vitales para el ejercicio del poder del Estado, en el marco de su funcionamiento. Desde este punto de vista, parece indicado caracterizar las políticas sociales del Estado a partir de los siguientes elementos:

² Idem.

³ Ibidem. pág. 154.

- La política social es, fundamentalmente, un producto social; y como tal no puede entenderse sin considerar el contexto socioeconómico y político donde surge; es decir, que ella guarda una estrecha relación con la coyuntura política en la cual aparece y se desarrolla.

Según lo anterior, para analizar una política social, se debe contemplar el tipo de Estado que la formula; el organismo que la instrumenta; las funciones explícitas o implícitas que trata de cumplir; y los grupos sociales involucrados en su ejecución. Cuando se trata de países dependientes, parece necesario considerar la vinculación de las políticas sociales con el contexto internacional, en el cual puede, incluso, motorizar la formulación e instrumentación de una política social determinada.

- El contenido de las políticas sociales dependerá, en última instancia, del modelo de legitimidad que el Estado asuma.

Cuando la legitimidad del Estado se expresa en forma democrática, la política social juega un importante papel con respecto al funcionamiento y reproducción del sistema de dominación; bien sea a través de la prestación de servicios, o por medio de acciones con un contenido ideológico las cuales pretenden asimilar a la población a este sistema de dominación.

Por el contrario, cuando el Estado se legitima y ejerce el poder por medio de la represión, satisfacer las demandas especialmente de los sectores populares, es un objetivo secundario, subordinado a los objetivos relacionados con el control ideológico-represivo de la población.

- Las políticas sociales responden a la reproducción ampliada del sistema social imperante; esto quiere decir que ellas regulan la generación del capital y la fuerza de trabajo.

Así mismo, contestan a la multiplicación de las relaciones de producción, en tanto que tratan de garantizar, como señalamos anteriormente, la existencia de una base ideológica que se asegure la duplicación de las relaciones de dominación. En este sentido es posible observar cómo algunas acciones estatales tratan de neutralizar políticamente a los sectores populares.

- Las políticas sociales son mecanismos de acción y de regulación del Estado sobre el conjunto de los diferentes sectores sociales. Constituyen un recurso de poder que organiza la gestión del Estado a través de planes, proyectos, etc. También expresa, en un determinado contexto social y una coyuntura política dada, una modalidad del ejercicio del poder del Estado para la regulación de determinados aspectos de los procesos de producción y de reproducción de la fuerza de trabajo (consumo); así como del intercambio entre ambos procesos.

Finalmente, es posible señalar que las políticas sociales del Estado constituyen, en cierta forma, una respuesta a los reclamos o peticiones de los sectores populares. Es justamente ante las instituciones del Estado que la población presenta sus exigencias de mejoras en la provisión de servicios e infraestructura; e incluso, sus peticiones de mejores viviendas.

En estas ocasiones, cuando estas solicitudes no son satisfechas, la población se organiza con la finalidad de obtener esas reivindicaciones. Más aún, en algunos casos, intenta modificar las relaciones de poder.

3. Relación entre la política social y la política económica.

En el siguiente segmento se desarrollará la relación entre la política social y la política económica, para lo cual se expondrán las implicaciones sociales de la política económica, en forma tal de conocer su intervención sobre los efectos sociales; y las consideraciones económicas que deben tomarse en cuenta en el diseño de las políticas sociales.

Las políticas económica y social, ya sea de forma directa o indirecta, tratan de lograr el mismo fin; esto es: el desarrollo del bienestar y de las potencialidades del ser humano. Por lo tanto, la política económica tiene unas implicaciones sociales; mientras que las políticas sociales tienen una dimensión y unas implicaciones económicas.

El problema económico, de hecho, es un problema social; tanto en su naturaleza, como en sus condicionamientos y consecuencias. En sus efectos sociales pueden distinguirse tres tipos de política económica: a) aquellas que tienden a afectar la distribución primaria del ingreso; b) las que tienden a corregir las diferencias entre costos o precios privados y sociales; y por último, c) las políticas económicas llamadas tradicionales, o sea, las relacionadas con el logro de objetivos tales como el crecimiento, la estabilidad de los precios, etc., y que poseen implicaciones sociales por la participación natural que tienen los miembros de la sociedad, incluyendo los más pobres, en la prosperidad o marasmo de la economía.

- Las que tienden a afectar la distribución primaria del ingreso, lo hacen mediante cuatro modos de intervención, que son, primero: el control y propiedad de los activos existentes. Esto puede lograrse a través de una redistribución de los activos existentes hacia los grupos de menores

recursos, o a través de los cambios en el patrón de acumulación, mediante políticas de apoyo a las inversiones directas destinadas a elevar los ingresos más bajos.

Segundo, las acciones directas sobre el mercado de factores de producción, encaminadas a variar los precios y/o los niveles de utilización de los factores. Desde el punto de vista social el objetivo de esta política sería aumentar el nivel de empleo y/o salarios de los grupos de menores ingresos.

Tercero, la intervención en la investigación, difusión e información en las tecnologías, de manera de producir bienes que correspondan a las necesidades de los más pobres.

Cuarto, la modificación de la estructura de la oferta de bienes y servicios: en este caso, el gobierno con su política de gasto e inversión trata de reorientar la producción en favor de los bienes que son producidos por empresas que usan tecnologías intensivas en el uso de mano de obra, además de generar una estructura de oferta de acuerdo a la satisfacción de las necesidades básicas. También el gobierno puede actuar sobre la estructura de la oferta de bienes y servicios a través de los impuestos indirectos, o de los controles en la producción de bienes suntuarios.

- Las políticas económicas dirigidas a la corrección de las imperfecciones del mercado.

Incluso la teoría económica tradicional reconoce la incapacidad del mercado para asegurar, en ciertas situaciones, una asignación eficiente de los recursos.

Las situaciones consideradas por todas las escuelas de economía como indeseables y que debieran motivar algún tipo de intervención son: Los mercados que presentan algún grado de concentración o centralización que pueda conducir a una mala asignación de los recursos y a una equitativa distribución de ingresos; la existencia de economías de escalas; y la situación donde los bienes públicos para los cuales se sugiere un precio cero, que son provistos natural y directamente por el Estado a través de subsidios a la empresa privada encargada de producirlos y ofrecerlos.

Otra situación de intervención aceptada por la teoría económica, es la que tiene que ver con la existencia de externalidades en la producción, o en el consumo de bienes o servicios.

En todas estas situaciones la teoría económica propone la intervención del Estado -mediante impuestos o mediante la acción directa- para equiparar el costo privado al social.

Así, estos son los hechos que la teoría económica misma propone para que ocurra la intervención del Estado.

- Por último, cabe mencionar que las políticas económicas denominadas tradicionales consisten en un conjunto de orientaciones diseñadas y ejecutadas para influir sobre diversas variables cuantitativas; ello en función de su meta: "crecimiento con estabilidad",⁴ cuya consecución trae aparejada un impacto social que debe ser tomado en cuenta en la construcción de un modelo de crecimiento económico, que

⁴ Jorge Mendez y Alvaro García: Consideraciones económicas para la política social y dimensión social de la política económica. Pág. 20.

marche hacia el logro de los objetivos de equidad y solución de los problemas sociales.

Entre estas orientaciones que hemos denominado tradicionales tenemos: la política de fomento y producción de empleo; las políticas de ingreso y gasto fiscal; y la política de comercio exterior.

Ahora bien, antes de exponer las consideraciones económicas en el diseño de las políticas sociales, se deben señalar tres elementos, a saber: el carácter sistémico, que en términos del conjunto del proceso económico del problema social, hace referencia a la serie de interrelaciones macroeconómicas que tienen el origen y la búsqueda de soluciones al problema social.

Otro elemento importante está constituido por el carácter complementario del proceso de satisfacción de las necesidades básicas. Esto significa que la provisión conjunta de "satisfactores" destinados a necesidades distintas, multiplica la eficiencia de cada satisfactor en particular; mientras que el déficit global de satisfactores que presentan los grupos de menores recursos, hace necesaria la definición de "paquete" de políticas sociales que tengan un carácter complementario, a pesar de que el grupo objetivo tienda a redistribuir los beneficios de la política social directa hacia otros gastos.

Con el resto de la población, que tiene en algún grado sus necesidades satisfechas, el paquete sólo presentará déficit en algunas, por lo que en términos económicos, el "paquete de políticas" será ineficiente; ya que proveerá bienes y servicios que no son estrictamente necesarios.

El problema de la insatisfacción de las necesidades básicas, requiere y significa la movilización o transferencia de magnitudes importantes de recursos como para generar profundos efectos macroeconómicos. El financiamiento del gasto público, por lo tanto, puede tener un importante efecto sobre el ingreso de los más pobres; como sobre el ahorro e inversión de los más ricos. También puede tener efectos importantes sobre el sistema de precios.

Entre las consideraciones económicas existentes en el diseño de las políticas sociales, se encuentran las macroeconómicas y las microeconómicas. Las primeras, establecen que para el diseño de las políticas sociales se deben definir los plazos en que se solucionarán los problemas; la proporción de los recursos disponibles; y el impacto que estos programas puedan tener sobre las variables macroeconómicas: inversión, precios, crecimiento y comercio exterior. Es obvio que sin este tipo de informaciones no se puede pensar en una verdadera planificación social. Para ello es necesario atender al aspecto que consiste en mejoramiento y sistematización de la información estadística.

Por su parte, las consideraciones microeconómicas hacen referencia a las características técnicas y productivas de las unidades responsables del proceso de producción tanto como de distribución de satisfactores de necesidades básicas; a los determinantes de los patrones de consumo de satisfactores por parte de la población objetivo; y a la relación que existe entre el consumo de estos y el grado de satisfacción de las necesidades básicas.

Los aspectos microeconómicos consisten en el proceso de producción y distribución de satisfactores; que definen el patrón de

consumo de los satisfactores y los aspectos microeconómicos de la relación entre el consumo de satisfactores y satisfacción de las necesidades básicas.

4. Tipos de política social.

La distinción más conocida en esta área es la que se refiere a la política social estructural y a la política social compensatoria.

"La política social estructural tiene carácter permanente, incide sustantivamente sobre la satisfacción de las necesidades sociales básicas y genera capacidades organizativas que garantizan su permanencia, por ejemplo los servicios sociales que ofrece el Estado en educación, salud, seguridad social, etc." ⁵

La política social compensatoria es una expresión de la política social asistencial; tiene carácter transitorio y una de sus modalidades es la focalización de transferencias a los grupos que requieren atención especial o protección, porque no están en condiciones de competir en el mercado o de acceder a los servicios sociales.

Otra clasificación de interés para esta investigación es la tipología definida por Marc Henry Soulet, en la cual está implícita la relación entre lo económico y lo social. Para esta tipología son políticas sociales la legislación, la incitación y la gestión de los problemas sociales.

⁵ Orangel Rivas y Coromoto Renauld: La política social: ¿A quién beneficia ?. Pág. 7.

Las políticas sociales de legislación: Tienen un carácter jurídico legislador acerca de las constituciones sociales de la actividad económica; en general han sido establecidas bajo la forma de derecho y se orientan en tres direcciones:

a) El derecho al trabajo, que define las condiciones de venta de la fuerza de trabajo, lo que presupone el acceso potencial de todos al mercado de trabajo.

b) La protección social, que garantiza el mantenimiento de la fuerza de trabajo por parte del Estado; su mejoramiento o renovación; y trata entre otras cosas de los seguros sociales y familiares, y de la jubilación.

c) La educación y formación, que permite la constitución y adecuación de la fuerza laboral al mercado de trabajo.

Las políticas sociales de incitación: son políticas impulsadas por un Estado animador; y se caracterizan por ser puntuales. En términos generales, consisten en operaciones de plazo limitado focalizadas a escala local. Además, son facultativas; y no tienen carácter obligatorio.

La importancia para la economía de estas políticas sociales de incitación, radica en la relevante función de estos programas, dirigidos a dotar de mayor participación e impulso al desarrollo económico y social, a fin de evitar una pauperización colectiva.

Las políticas sociales funcionan en este segundo caso como sustitutos de la economía, cuando ésta, a menudo por razones internas de su propia lógica, se muestra desfalleciente. Entonces las políticas sociales

otorgan un nuevo impulso a la economía, en los sectores en los cuales, en un plazo determinado, su propio desarrollo amenazaría con provocar efectos contraproducentes para toda la colectividad.

Las políticas sociales de gestión de los problemas sociales: están orientadas hacia las poblaciones definidas, que con la ayuda de subsidios, sesiones de formación o modalidades de revalorización de sí mismos permanecen insertas en la sociedad. Se dirigen hacia los grupos étnicos, mujeres solas con niños, expresidarios, desempleados, etc; y en general a grupos afectados por problemas particulares (drogas, etc.).

Estas políticas tienen dos lógicas de acción: la de prevención y la de reparación, las cuales no solamente alivian las situaciones problemáticas para toda la población; sino que además son vitales para el conjunto de la sociedad, y constituyen un medio para que los más necesitados mantengan un vínculo con el mercado de trabajo.

Es importante recalcar que las políticas de gestión de los problemas sociales son básicas, no porque se trate de una forma de asistencia pública; sino porque constituyen un medio de mantener un enlace, para que los más desheredados puedan acceder al mercado de trabajo; y se encuentren por lo tanto en capacidad de participar en el desarrollo económico y se beneficien de ello.

B. ESTADO DE BIENESTAR VS. NEOLIBERALISMO.

En el siguiente apartado se expondrán las dos concepciones históricas que han definido la actuación del Estado en Venezuela, con el objetivo tanto de definir la función social del Estado que propone estas dos opciones, como de presentar los elementos positivos y las críticas de cada una de ellas. Estas posibilidades son, pues, el Estado de Bienestar y la propuesta neoliberal.

1. Estado de Bienestar.

Las transformaciones en el sistema político contemporáneo han ido generando problemas; entre otras razones, porque frente a la igualdad formal de los derechos civiles se presenta una desigualdad efectiva en las probabilidades individuales de disfrutarlos.

Frente a esta situación, la concepción del Estado de Bienestar propone que para poder llevar la democracia hacia su expresión máxima es indispensable no sólo garantizar los derechos políticos, sino también los derechos sociales.

Según esta perspectiva, la función principal del Estado es corregir los efectos adversos de la implantación de una competitiva sociedad industrial. Esto quiere decir, que el Estado debe compensar aquellas desventajas que aquejan a los individuos, como consecuencia del modo de vida resultante del sistema capitalista. ⁶

Por ello se propone como idea central del Estado de Bienestar, la imposibilidad de que la población haga reales sus derechos políticos, si éstos no van acompañados de unas condiciones mínimas de existencia, y son

⁶ Luhman Niklas: Teoría política en el Estado de Bienestar, pág. 132. Citado por: Lisette González: La política social y el papel del Estado, pág. 4

garantizados a través de la intervención gubernamental. Esta intervención debería incluir medidas como una distribución equitativa del ingreso, y el acceso generalizado a diversos servicios sociales, asegurar la obtención de empleo y de salarios mínimos para cada persona, así como la atención de los incapacitados para el trabajo, etc.

El Estado de Bienestar actúa como un órgano distribuidor de recursos para la sociedad; producidos por los privados, y llegan en parte a manos del Estado a través de la tributación.

Al asumir esa función distribuidora, el Estado de Bienestar se encuentra en la obligación de tomar parte activa dentro del proceso económico; no sólo cobrando impuestos para financiar su gestión; sino también adjudicándose la dirección general de este proceso al regular la actividad del mercado, ya que se cree que la dinámica propia del mercado no siempre favorece los intereses sociales ni la justicia; así que para lograr esa equidad todo el proceso debe ser orientado por la intervención del Estado.

También el Estado de Bienestar ha logrado canalizar la participación de la mayoría de la población, mediante la ampliación de los servicios públicos, el salario mínimo y la política de financiamiento de viviendas, lo que permite la participación de las masas en los valores económicos.

El Estado de Bienestar es considerado como un sistema democrático, ya que la sociedad no sólo participa como receptora de bienes y servicios; sino que al organizarse toma parte activa en la formulación de políticas distributivas y otras prestaciones estatales.

2. Críticas al Estado de Bienestar.

Una de las principales críticas que se le hacen a esta concepción, es su inviabilidad desde el punto de vista económico; porque la propia dinámica de la relación Estado-sociedad genera un crecimiento sostenido de las demandas hacia el Estado; y, por lo tanto, origina un indetenible crecimiento gubernamental que conduce a la imposibilidad de financiar su gestión; y a producir graves distorsiones en los procesos económicos.

También se ha planteado que la producción de bienes y servicios a través del Estado genera problemas, ya que este organismo carece de información para conocer la calidad del producto que obtiene la iniciativa privada a través del mercado. Además las agencias gubernamentales, que no poseen los beneficios como meta de su gestión, tienden a maximizar el presupuesto. Por otra parte, la falta de competencia entre los productores, inhibe los esfuerzos del Estado por aumentar la calidad y la productividad de las agencias.

Igualmente se ha señalado, que lo que logra la excesiva intervención del Estado de Bienestar en aras del "bien común", es violar el principio de la libertad del ciudadano, el derecho de la propiedad privada y la libertad de contratos.

Así mismo, se considera que mientras el Estado proporcione más ayudas incondicionadas a sus ciudadanos, menor llegará a ser la capacidad de estos para socorrerse a sí mismos a través del esfuerzo y del trabajo productivo.⁷ En otras palabras, la ayuda incondicional crea un vínculo de dependencia entre el ciudadano y el Estado; y esto hace que cada vez sea más difícil retirar el apoyo que comienza a ser visto por los individuos como un derecho adquirido.

⁷ Anthony De Jasay: El Estado. La lógica del poder político. Pág. 244. Citado por Lisette González, op. cit, pág. 8

3. El Estado Neoliberal.

Esta corriente surge como reacción a la experiencia que significó la implantación del Estado de Bienestar; pero también como respuesta crítica a la teoría económica de Keynes en la cual se sustentó este modelo económico, caracterizado por ser capitalista pero, al mismo tiempo, por incluir una fuerte intervención estatal.

Esta propuesta considera, que antes que todo el Estado debe ser mínimo garante de la propiedad privada y de la libertad de contratos, los cuales son el principal sostén de una sociedad capitalista. Estos son los principios fundamentales del Estado capitalista: 1) la propiedad debe considerarse como un derecho y no como algo sujeto a juicios de valor o a criterios de justicia; 2) no existe ningún argumento válido para que el Estado intervenga en los contratos libremente acordados entre los privados.

El Estado debería dedicarse a aquellas actividades que le corresponden, tales como garantizar la seguridad de sus ciudadanos y administrar justicia, las cuales son avales indispensables para que los individuos, mediante su propia iniciativa, puedan lograr su bienestar.

En esta perspectiva se propone que el bienestar no es asunto de carácter público, sino privado. Es decir, que cada ciudadano debe ocuparse de su propio bienestar. A través del mercado, cada individuo puede acceder a los bienes y servicios que necesita; y la intervención del Estado se dirige, únicamente hacia aquellos sectores de la población para los cuales el mercado no produce. Dentro de ésta concepción, la política social es siempre transitoria; y tiene la finalidad de lograr que luego de alcanzar la ayuda, la población beneficiaria obtenga las herramientas adecuadas para insertarse dentro de la economía productiva, después de lo cual ya no necesitaría la ayuda estatal.

4. Críticas a la propuesta Neoliberal.

Se crítica principalmente a esta corriente su escasa relación con la realidad, ya que el funcionamiento del libre mercado no lleva necesariamente a un mayor bienestar general ni a una situación social más justa. De hecho, en la realidad no existen mercados "perfectos". Por otra parte, es cierto que el Estado de Bienestar ha presentado deficiencias en el cumplimiento de sus objetivos; sin embargo, la propuesta de que el sector privado gestionaría mejor la mayor parte de esos servicios no tiene asidero, ya que cabría preguntarse si el sector privado estaría dispuesto a prestar esa asistencia, que en su mayoría supone grandes inversiones y costos. Además, el carácter privado de una empresa no garantiza una mayor efectividad.

La propuesta neoliberal estima que en la sociedad existe una alta probabilidad de generar el pleno empleo; y que las condiciones generales de los individuos les permiten insertarse en el mercado laboral. Ahora bien, sucede que gran parte de la población no está preparada para colocarse en el sistema económico y no puede costear su acceso a los servicios básicos.

5. Conclusiones.

"La antinomia de Estado y mercado ha cedido lugar a la comprensión de que tanto el <<modelo de desarrollo>>, centrado en el rol activo del Estado, como el <<modelo neoliberal>>, apoyándose en la dinámica del mercado deben ser analizados en relación al contexto social y no en función de los discursos ideológicos".⁸

La intervención estatal no radica en una superioridad intrínseca del Estado, sino en el problema de la integración social. Por otra parte, el

⁸ Norbert Lecner "El debate sobre el Estado-mercado". En revista: Nueva Sociedad 121, pág. 83, 1992.

significado del mercado no hay que buscarlo en los valores de individualismo y libertad, sino en los cambios del mercado mundial.

El reto de los países latinoamericanos está en compatibilizar la integración de la economía mundial con la integración social.

Ni el mercado ni el Estado han logrado por sí solos hacer compatibles las exigencias del desarrollo socioeconómico y las condiciones para una consolidación democrática.

Es el Estado quien asume la tarea de instrumentar una sociedad moderna al dedicarse a ejecutar el modelo de desarrollo. La intervención del Estado no corresponde tanto a la función de actuar como correctivo del mercado, como a la de promover el desarrollo económico y social, lo que implica que la economía de mercado no sólo depende de la iniciativa estatal, sino también que guarda estrecha relación con la razón de Estado.

Es imposible que el Estado deje de intervenir en el área social, porque para lograr el desarrollo económico del cual depende el bienestar social es necesario que la población cuente con los recursos para poder insertarse en el mercado de trabajo. Es decir, la población debe estar sana, bien nutrida y educada; y el Estado debe proporcionar a los estratos más pobres los recursos básicos para poder insertarse en el proceso de desarrollo económico.

Sin embargo, debido a la ineficiencia del Estado en la dotación de los recursos básicos, es importante la incorporación de la disciplina del mercado en las agencias gubernamentales, ya que la definición de metas claras y objetivos mensurables hace que la gestión de las agencias sea más eficiente.⁹

⁹ Gustavo Marquez: Pobreza y política social en Venezuela, pág. 19

III. RECUENTO HISTÓRICO DE LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA Y EL MODELO DE DESARROLLO ECONÓMICO EN 1936-1988.

A. I Período 1936-1958: Conformación del Estado rentista-populista.

B. II Período 1958-1988: Conformación del Estado Social de Derecho.

C. Caracterización y limitaciones del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela.

III. RECUENTO HISTÓRICO DE LA CONFORMACIÓN DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA 1936-1988.

A. I Período 1936-1958: conformación del Estado populista-rentista.

Al iniciarse el siglo XX, tras la derrota del caudillismo, surgió el Estado Nacional Venezolano, cuyo principal recurso estaba constituido por la renta petrolera con la que contaron las élites gobernantes para llevar a cabo el proyecto modernizador.

Entre 1936 y 1948 ocurre un enfrentamiento entre los diversos grupos políticos que convergen en el proyecto modernizador, estos sectores se organizan en dos frentes: el uno asociado a las dictaduras militares (1936-1945), denominado "modernización elitesca"; y el otro, vinculado al gobierno de la Fuerzas Armadas (1948-1958), llamado "modernización populista".¹⁰

El apelativo "modernización elitesca", quiere expresar el control que tenían las minoría sobre el Estado venezolano; para inducir una estrategia de desarrollo económico que utilizara la renta petrolera como recurso para financiar la creación y crecimiento de un aparato industrial en el país, el cual sería controlado por la futura burguesía nacional.

Para este proyecto, el "disfrute rentista del pueblo" tiene cabida en aspectos como la educación y el desarrollo de una infraestructura capaz de integrar al país y de sanear su ambiente, lo que se lograría con una expansión del gasto del Estado; pero, para ello, primero la élite debía acometer el proceso civilizatorio, para luego abrir el campo a los derechos políticos.

¹⁰ Luis Pedro España: Democracia y renta petrolera. Pág. 81

En este sentido, el régimen dictatorial era el único orden político capaz de mantener la exclusión política y un mecanismo distribuidor sostenido en la acumulación de capital para hacer posible la modernización. Pero la presencia de los partidos políticos, como otra alternativa que trataría de satisfacer los intereses de la población, haría fracasar la propuesta cívico militar.

La primera modernización populista fue la del Trienio Adecó (1945-1948).

El proyecto de "sembrar el petróleo" no tomó en cuenta la situación de miseria en que se encontraba la población, que afrontaba, entre otros, grandes problemas de salud, vivienda y educación.

La propuesta populista pretendió así, no sólo utilizar la renta para financiar la modernización del país; sino también mejorar las condiciones de vida de la población a través de la acción del Estado.

De esta forma, las necesidades más urgentes de la población, apuntaban al mejoramiento de la base material del país; y esto se llevó a cabo mediante una política expansionista del gasto público, dirigida al gasto corriente, al aumento salarial, al empleo público, a los subsidios e importación de alimentos, a las políticas de saneamiento ambiental, a la atención sanitaria, la construcción de viviendas y la educación masiva; que a su vez son rasgos que tomó la distribución populista de la renta.

Al General López Contreras le tocó enfrentar un clima de revuelta popular. De este modo tras las demandas de los grupos sociales del proceso democratizador, impulsó una política de reconciliación nacional; y como respuesta a las continuas movilizaciones y protestas del pueblo, instrumentó un plan conocido como el Programa de Febrero, creado con la intención de atender las necesidades más urgentes del país.

El Programa de Febrero hizo hincapié en la acción estatal en el área laboral, la higiene pública, la asistencia social y la educación. Junto con este Programa, el Estado elaboró un conjunto de medidas dirigidas a solucionar los problemas sociales más agudos.

En el mismo período, se sometió a consideración del Congreso el Plan Trienal, que representó la continuidad del Programa de Febrero. Este Plan se orientó a atender las necesidades del país en cuanto a transporte, vialidad, agricultura, edificaciones hospitalarias, viviendas, higiene pública, educación, etc.

Al finalizar el Gobierno de López Contreras, el balance de ambos programas fue positivo, porque gran parte de las propuestas se habían llevado a cabo o estaban en vías de instrumentación.

Durante ese quinquenio se sancionaron además tres instrumentos jurídicos: La Constitución de 1936, que es la modificación de la Constitución de 1931; y cuya reforma más relevante fue hecha en materia de protección laboral; la Ley de Trabajo: promulgada el 16 de Julio de 1936, contiene dos aspectos que son fundamentales desde el punto de vista laboral: el derecho de los trabajadores a asociarse a sindicatos y el derecho a huelga. El conjunto de derechos que contiene esta Ley, colocan a la legislación laboral venezolana como una de las más avanzadas del mundo. Por último, la Ley de Seguro Social Obligatorio: un instrumento legal que propone la solución a la inseguridad del trabajador de manera colectiva.

Estas propuestas revisadas: el Programa de Febrero, el Plan Trienal, la Constitución de 1936, la Ley de Trabajo y la Ley de Seguro Social, constituyen una nueva relación Estado-sociedad, en una estrategia para solventar los problemas más graves.

El 28 de Abril de 1941, fue elegido por el Congreso Nacional para dirigir el destino del país el General Isaías Medina Angarita, quien se declaró continuador de la labor del Presidente Eleazar López Contreras. La orientación de la política de Medina Angarita en materia social estuvo fundamentada en el sector agrícola, en la dotación de servicios públicos, la educación, la seguridad y bienestar del trabajador y la lucha contra la insalubridad.

Durante su mandato, Medina Angarita inició dos figuras legislativas: la Ley Agraria y la Constitución de 1945.

"La Ley estatuye la norma de dotar de tierras económicamente explotables a todo individuo o grupo campesino, que siendo apto para las labores agropecuarias, carezca de ellas, o las posea en cantidad insuficiente, para hacerlas producir en forma adecuada con su trabajo y el de su familia y así lograr su emancipación económica". ¹¹

Esa ley no se llevó a cabo, ya que fue derogada al producirse el golpe de Estado el 18 de Octubre de 1945; y en su lugar se dictó el Decreto 183, que dispuso parcelar algunos fundos nacionales; y autorizó a tomar en arrendamiento tierras latifundistas para ser subarrendadas a los campesinos en pequeñas parcelas.

La Constitución de 1945 no avanzó mucho con relación a lo establecido en la Constitución de 1936; en esa Constitución también se facultó al Estado para reservarse el ejercicio de algunas industrias que pudieran garantizar los servicios públicos y la defensa de la Nación. Con Medina Angarita se dieron los primeros pasos para constituir un capitalismo de Estado.

¹¹ Trino Marquez: El Estado Social en Venezuela (su evolución desde el programa de Febrero de 1936 hasta la Constitución de 1961). Pág. 56.

El 18 de Octubre de 1945 se produjo un movimiento cívico-militar que derrocó a Isaías Medina Angarita; y colocó en el poder a una junta revolucionaria presidida por Rómulo Betancourt.

La Junta señaló su orientación de una Política Social de contenido popular: "Tomaremos inmediatas medidas encaminadas a abaratar el costo de la vida y elevar las condiciones económicas y sociales en que vive el pueblo".
12

Con el propósito de armonizar las relaciones entre obreros y patronos, la Junta asumió dos posturas: separó el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones en dos despachos; y sancionó un decreto para la regulación de las relaciones obrero patronales.

La Junta reformuló la política del Seguro Social, ya que:

" El Estado debe velar por la dependencia, conservación y fomento del capital humano del país mediante la adopción de sistemas de seguridad social que contribuyan al bienestar colectivo y a la prosperidad económica". 13

Así mismo, se decretó la reforma parcial de la Ley de Seguro Social Obligatorio; y aparte de estas medidas, se realizaron actividades en otras áreas del Estado en el campo social: obras públicas, tierra, créditos a la producción, vivienda popular, servicios públicos, educación, sanidad y asistencia social.

Esos proyectos fueron ejecutados continuamente y se mantuvieron durante la magistratura de Rómulo Gallegos, quien prometió sostener y acentuar el perfil social de la obra precedente en la Junta.

¹² Ibidem, pág. 75.

¹³ Idem

El 5 de Julio de 1947 la Asamblea Constituyente aprobó la nueva constitución, en la cual se postularon los derechos sociales referidos a la familia, a la salud, a la seguridad social, a la educación y al trabajo. Este conjunto de disposiciones legales le asignaron al Estado una extensa función y responsabilidad social. Así, el Estado contrajo la obligación de velar por la familia, la salud y la seguridad social; y de cuidar al trabajador y garantizar la educación. También intervenía en el proceso asumiendo el compromiso social o avalando las normas constitucionales. De este modo, el Estado se definió como Estado Social.

La vigencia de la Constitución de 1947 fue corta, ya que el 24 de Noviembre de 1948 se derogó, al producirse el derrocamiento del Presidente Rómulo Gallegos.

Sin embargo, a pesar de su corta existencia, ésta Carta representa el primer esfuerzo de la era postgomecista por dotar al Estado de un marco estratégico para enfrentar los problemas sociales.

El período dictatorial de Marcos Pérez Jiménez rompió la tendencia de asignarle al Estado una responsabilidad creciente en el campo social. Los logros alcanzados en materia sanitaria, en la eliminación de las altas tasas de mortalidad, la producción agrícola, la vivienda y la alfabetización, más que estar orientados a incrementar la participación del Estado en lo social, fueron el resultado de un pragmatismo desarrollista; de modo que esta ausencia del Estado en el ámbito social se relacionó con la debilidad de la participación popular, debido a la represión y hostigamiento de las masas durante el período dictatorial.

B. II PERÍODO 1958-1988: CONFORMACIÓN DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

El sistema político venezolano actual se configura a partir del año 1958, cuando se derroca la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez y se consolida un proceso de convivencia democrática en torno al establecimiento de unas reglas que se comprometieron a cumplir los partidos de Acción Democrática, la Unión Republicana Democrática y el Partido Socialcristiano Copei, cuyo proceso se formalizó con la firma del Pacto de Punto Fijo, el 31 de Octubre de 1958.

Una de las tareas prioritarias del referido acuerdo político fue la elaboración de una Constitución democrática. En la Constitución de 1961 aparece nuevamente la propuesta del Estado Social bosquejada en la Constitución de 1947, en la cual el Estado asume la obligación de velar por el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

El carácter social de la Constitución de 1961 se explica por tres razones: las condiciones materiales en que se encuentran los grupos mayoritarios de la población una vez derrotada la dictadura; el clima de consenso entre los jefes políticos, lo cual coloca a lo social como materia de consenso; y la presión política y social que crea la revolución cubana con la instauración del modelo comunista.

La Constitución de 1961 se inscribe en el paradigma del Estado Social de Derecho. Establece un conjunto de derechos sociales: derecho al trabajo, derecho a la educación, derecho a la protección, derecho a la asistencia social y a la seguridad como áreas prioritaria de atención; y los grupos sociales, que deben ser atendidos en orden de preferencia son: la familia, la madre embarazada, el niño, los ancianos, los campesinos y los trabajadores.

Es así como el Estado asume un conjunto de responsabilidades que constituyen un compromiso en la búsqueda de soluciones a los problemas de la sociedad.

El Estado, a raíz de la Constitución de 1961, se convierte en el actor principal del sistema capitalista. Para ello considera básicamente tres aspectos: primero, establece una acción pluralista con las fuerzas sociales del país; segundo, consolida la forma de Estado democrático y social; y tercero, establece un sistema económico ideal basado en principios de justicia social que aseguren el desarrollo económico.

La capacidad del Estado venezolano para utilizar los recursos provenientes del petróleo y su empleo dirigido a los diferentes sectores sociales y productivos, provee una primera referencia para caracterizar las funciones del Estado dentro del proceso de acumulación.

Durante la etapa de 1958-1973, el Estado asumió el rol de máximo distribuidor de recursos y promotor del proceso de sustitución de importaciones. En el circuito de acumulación que origina el enclave petrolero, el Estado juega un doble papel: por un lado, trata de regular la industria petrolera, al mismo tiempo que recibe el excedente generado por dicha actividad; y por otro, se involucra en la construcción de infraestructuras, y a menor escala, en la producción de energía y de bienes intermedios.

Sin embargo, la recesión que ocurrió en el país durante 1960-1961, condujo a la aparición de una crisis fiscal que hace necesario focalizar el papel del Estado en el mantenimiento de las condiciones de acumulación de capital, a través de la expansión del sector industrial y como complemento de ello, a pesar de las restricciones financieras el Estado no descuidó al sector de la construcción.

La crisis financiera privilegió la concentración de recursos -en forma de acciones- por parte del Estado; para tratar de incentivar al capital privado y permitir una mejor reproducción de la fuerza de trabajo.

El gasto del gobierno central dedicado a obras públicas, decreció de un máximo de 34 % del total de gastos del gobierno en 1956-57, a 17,9 % en 1962; mientras que los gastos en educación, salud y asistencia social aumentaron de 4,4 %, a 9,2 %; y de 5,2 a 7 %, respectivamente, por el mismo período. ¹⁴

Todo lo cual no significó por parte del Estado, un abandono de su papel como interventor; sino más bien una reorientación de sus gastos, cuestión que se hacía necesaria, como respuesta a las presiones provenientes de los sectores populares.

El rol del Estado en el proceso de acumulación, se concentraba en la producción de servicios, la infraestructura y la promoción del proceso sustitutivo; actividades estas que requerían de gran esfuerzo de coordinación.

La presencia del Ministerio de Obras Públicas, a cargo de más de un 20% del gasto total del gobierno central, nos da un indicio del vigor con que el Estado soportaba la producción de capital social básico.

El Estado vino a reforzar su rol como interventor para revalorizar la acumulación de capital social, y de esta manera favorecer la acumulación de capital industrial privado.

La crisis del Estado que conduce a un cambio de régimen, ofrece la oportunidad para el establecimiento de un sistema formal de planificación que

¹⁴ Giordani: Planificación, Ideología y Estado. El caso Venezuela. Pág. 136.

¹⁵ Cordiplan: I Plan de la Nación. Pág.

contribuyó al proceso de legitimación e institucionalización del régimen democrático. En tal sentido, la planificación debía responder a los requerimientos del modelo de acumulación del capital y a las exigencias del modelo de desarrollo propuesto, en atención al cual el Estado enfatizaba su papel de interventor para reforzar la fase substitutiva de bienes de consumo final.

En esta primera etapa, la planificación sirvió de instrumento eficaz para ratificar, como un hecho político, las promesas expresadas en los programas de gobierno que presentaban los partidos.

A continuación se expondrán los aspectos sociales de los primeros cuatro planes nacionales que se formularon en esta primera etapa.

I Plan de la Nación (1960-1964).

En el I Plan de la Nación las metas están orientadas hacia el logro del mayor bienestar para la población en general. "...Es hacia ello que ha de tender toda la acción de un gobierno democrático, con amplia base popular..." ¹⁵

Se trata del intento de incorporar a las grandes masas que han permanecido al margen del modelo de desarrollo, a través de la optimización de los recursos humanos y materiales del país.

Con el I Plan de la Nación se buscó orientar las inversiones del Estado hacia los sectores más ligados al proceso substitutivo de importaciones. Para poder lograr esto, el gobierno tuvo que enfrentar las presiones que provenían de los diferentes sectores de la sociedad; y presentar un cuerpo de prioridades que estuviesen de acuerdo con la base social que lo apoyaba. Por tanto, las

¹⁵ Cordiplan: I Plan de la Nación. Pág. 143.

inversiones en educación, salud, vivienda y la promulgación de la Ley de Reforma Agraria en 1960, estaban dirigidas a satisfacer los requerimientos globales de la población. Tales inversiones alcanzaron un 15,6 % del total del gasto público de 1960. ¹⁶

Por lo que se contempla en los planes referidos al área educativa, será prioritario elevar el número de inscritos en educación primaria; mientras que la educación media y superior orientará sus recursos, preferentemente, hacia el área técnica y vocacional, para ajustarla a los programas de industrialización.

En materia de salud continuarán las campañas sanitarias contra la Anquilostomiasis, la Bilharzia y el Mal de Chagas; con el fin de erradicarlas del medio rural venezolano; así como continuar las tareas de dotación de servicios hospitalarios y la construcción de nuevos centros de atención.

II Plan de la Nación 1963-1966.

Uno de los objetivos fundamentales de la política económica formulada en el II Plan de la Nación, consistió en alcanzar una mayor suma de bienestar para todos los venezolanos, mediante el pleno empleo y una mayor distribución de la riqueza.

Los objetivos básicos de este Plan fueron: una notable disminución del subempleo, acompañada de una reducción del desempleo. En lo que respecta a la educación, los esfuerzos estuvieron encaminados a disminuir los altos coeficientes de deserción escolar y de analfabetismo, a través de campañas de alfabetización de adultos, así como a mejorar la calidad de la enseñanza en todos los niveles. En este orden de ideas, se propuso iniciar las carreras técnicas especializadas tanto en el campo industrial como en el agropecuario.

¹⁶ Giordani: Op. cit., pág. 191.

Junto con la educación, el esfuerzo por mejorar el capital humano estuvo dirigido a la salud; prosiguiendo con las campañas de erradicación de enfermedades de origen hídrico, y la dotación y mejoramiento del servicio hospitalario.

En el II Plan de la Nación se proyectó construir unidades de vivienda, tanto en el medio urbano como el rural; así como instrumentar el programa de remodelación de barrios, auspiciado por la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y el Fomento Municipal, con asistencia financiera de la Alianza para el Progreso.

III Plan de la Nación 1965-1968.

Los aspectos generales del III Plan de la Nación contemplan dos objetivos globales: la planificación de los recursos humanos y el Programa de Juventud y Niñez. El Estudio de los Recursos Humanos trata de establecer las relaciones que tienen los seres humanos con los procesos de desarrollo económico, por considerarlos beneficiarios directos de la actividad económica. Igualmente, dicho estudio intentará lograr que el desarrollo económico se mantenga a un ritmo acelerado.

El programa contempla una evaluación del empleo actual y una estimación de su situación, de acuerdo al proceso de desarrollo que viene operándose en el país; además, un inventario y evaluación de las instituciones existentes, como el sistema educacional formal, tanto privado como público, un programa para la expansión de dicha educación formal en todos los niveles y su conexión con las necesidades del desarrollo económico.

La desintegración violenta de la sociedad rural y el surgimiento de una sociedad en proceso de industrialización, trajo consigo problemas de asimilación, de debilitamiento del núcleo familiar, de aumento de los

porcentajes de desocupación así como diversos tipos de delincuencia juvenil e infantil. Por ello, de acuerdo a la necesidad de recursos humanos del país, el III Plan llevó a cabo una programación dirigida a la juventud y a la niñez, que constituyen la mayoría de la población. Estos programas, a su vez, debían concordar con los planes de desarrollo socioeconómico en sus diferentes aspectos: educativo, sanitario, de capacitación, salubridad, nutrición y prevención del delito.

El III Plan de la Nación también contempla una Política de Vivienda que va más allá de un simple programa de construcción. En este programa se toman en cuenta las áreas geográficas donde el problema se presenta con características más agudas, lo mismo que el nivel de ingreso de los usuarios, a fin de promover mecanismos diferenciales para satisfacer las necesidades de vivienda y determinar en cada caso la acción del Estado y la de los organismos oficiales en la ejecución de los programas. Esta política incluye algunas medidas como la construcción de domicilios de interés social, la concesión de créditos y el estímulo a las empresas privadas que deseen ejecutar programas de vivienda de interés social.

IV Plan de la Nación 1970-1974.

Uno de los objetivos principales del IV Plan de la Nación es la creación de suficientes empleos para absorber los contingentes de mano de obra y a la vez reducir progresivamente los niveles actuales de desocupación.

Se recurrirá a la educación como medio para capacitar mejor los recursos humanos necesarios para satisfacer la creciente demanda derivada del proceso de industrialización; así como para evitar su incorporación al mercado de trabajo en condiciones de baja calificación.

El mantenimiento y mejoramiento del nivel de salud requiere de la integración de los servicios de salud en sus aspectos normativos, programáticos, técnicos y administrativos; por ello, el objetivo más importante de la política del sector, será la creación y puesta en marcha del Servicio Nacional de Salud.

"La política social va más allá del estrecho marco de programas de bienestar social, está comprendida en la formación de una conciencia colectiva generadora de una imagen nacional que se traduzca en un esfuerzo sistemático que genere el desarrollo".¹⁷

Los programas sectoriales que corresponden a los aspectos sociales del IV Plan de la Nación, están comprendidos en el volumen, dos; y se denominan Desarrollo Social y Cultural. Estos programas contienen los objetivos generales de la política social, la situación demográfica, la política de empleo y las metas ocupacionales, así como los Programas de Promoción Popular, educación, salud, defensa social, cultura, ciencia y tecnología.

Un elemento que debe ser destacado en el IV Plan de la Nación es la concepción de la política social que según se señala:

"...no pueden suscribirse a los servicios de salud, educación, vivienda y seguridad social, En primer lugar, porque no hay un acceso real a tales servicios si un empleo productivo no genera un ingreso familiar adecuado y si una economía sólida no garantiza la cantidad y calidad de conjunto de bienes y servicios sociales requeridos. En segundo lugar, porque tal acceso y tal estabilidad económica no pueden considerarse plenamente garantizados si la población no forma parte activa, consciente y organizada en todos los

¹⁷ Cordiplan: IV Plan de la Nación. Pág. 183.

procesos del desarrollo, tanto en niveles de ejecución como de toma de decisiones..."¹⁸

La política social deberá contemplar tres grandes objetivos: la incorporación de todos los sectores de la población a los procesos de producción y distribución de la riqueza; la participación popular en todas las tareas de organización y ejecución del desarrollo; y la disposición y el funcionamiento de los servicios relativos al bienestar social.

La política habitacional abarca un campo más extenso que la construcción de casas y apartamentos. Ella comprende además la dotación de servicios públicos y comunales, la ordenación del crecimiento de centros urbanos y rurales, la organización y ejecución de viviendas por el sector público, los estímulos para canalizar la inversión privada hacia la construcción de hogares económicos, la racionalización del uso y tenencia de la tierra y las facilidades para la adquisición de sus domicilios.

Antes de continuar con los aspectos sociales de los siguientes planes nacionales, se describe la caracterización del Estado a la que hace referencia Arturo Sosa.¹⁹

A partir de 1971, factores económicos y políticos determinaron cambios en el carácter del Estado; por una lado, algunas situaciones internacionales produjeron un incremento en los precios foráneos del petróleo, lo que condujo al aumento de la renta del Estado.

Por otro lado, las organizaciones civiles surgen y se desarrollan controladas por los partidos políticos. Las expectativas de la población aumentan y comienzan a ejercer presión sobre el Estado.

¹⁸ *Idem.*

¹⁹ Arturo Sosa: "Estado y Democracia en Venezuela". En revista SIC, No. 505. Pág. 252.

En este marco, se decide la utilización del excedente de la renta para impulsar la modernización de la sociedad y darle cabida a las demandas sociales. Se acelera la creación del aparato estatal de industrias básicas y se incrementa el consumo masivo interno. Por lo que el Estado se conforma como populista-rentista, ya que no sólo es distribuidor de la renta, sino que también funge como extractor y empresario de ésta y otras industrias básicas.

Este cambio dado por el Estado, con la producción y el aumento del consumo interno, va a traer como consecuencia su endeudamiento externo. Un Estado endeudado pierde su poder; y a su vez, en el caso de Venezuela, este hecho se vió agravado con la caída de los precios internacionales del petróleo, cuya consecuencia fue la disminución de la renta.

"La conversión del Estado en productor y la desproporción entre sus necesidades y la renta que recibe nos permite afirmar la superación del Estado-rentista".²⁰

Ahora bien, el Estado sigue siendo populista, esto se expresa en dos factores: primero, la política económica del Estado estuvo dirigida a mantener los ritmos de inversión, amortiguando la recesión económica, favoreciendo una nueva sustitución de importaciones, ahorrando divisas y estimulando las exportaciones como una fuente para obtener divisas.

Segundo, los partidos populistas que manejan al Estado, los cuales durante el auge del populismo rentista se convirtieron en maquinarias canalizadoras de las demandas sociales hacia el Estado; y se dedican a la distribución clientelar de la renta, lograron disminuir las expectativas sociales y bajar las presiones clientelares sobre el Estado, mediante el manejo comunicacional.

²⁰ Idem.

Esta caracterización va a determinar la orientación del Estado en la política social expresada a continuación en los siguientes planes nacionales.

V Plan de la Nación (1976-1980).

El nuevo concepto de la planificación, en la cual se inspira el V Plan de la Nación, establece como indicadores de éxito de la gestión económica aquellas variables que miden la mejora directa de la calidad de vida del venezolano como son la nutrición, la salud, la educación, la vivienda y el empleo.

La estrategia se fundamenta en un diagnóstico crítico de la sociedad venezolana y en proponer la acción del Estado hacia la creación y consolidación de la economía de producción, para sustentar sólidamente una economía de consumo y de servicios.

Las políticas contenidas en el Plan se fundamentarán en el diseño de un modelo de desarrollo vinculado a una política de pleno empleo; y también en una adopción de medidas que se traducirán en la mejora sustancial del ingreso y las condiciones de vida de las masas trabajadoras.

En educación, el V Plan intenta reorganizar el sistema educativo, con el propósito de convertirlo en un instrumento de transformación del sistema de valores individuales y sociales, para capacitar al individuo con los conocimientos y aptitudes que le permitan su desenvolvimiento en la sociedad, así como la democratización de una educación que garantice la igualdad de oportunidades.

Dentro del campo de salud se identifican los aspectos relativos a nutrición. Se contempla como prioritario que el Estado asegure el abastecimiento de productos alimenticios esenciales para la población, en

condiciones asequibles a los niveles de ingreso de las mayorías populares. Otro objetivo importante queda definido por la transmisión de nociones fundamentales de educación alimentaria. Se requiere la instrumentación de un sistema de salud que opere con un criterio de descentralización administrativa, bajo un esquema de regionalización que avale una adecuada prestación de servicios de forma integral a todas las áreas de la colectividad.

Otra área importante es la Seguridad Social, el V Plan propone dos grandes objetivos: la extensión y reorganización del Seguro Social Obligatorio a la población asalariada y la construcción, remodelación y equipamiento de centros y hospitales para mejorar la atención médica que el Seguro Social presta a sus beneficiarios.

Igual que en los planes anteriores, el equipamiento habitacional comprenderá, además de la construcción de viviendas, la dotación de los recursos básicos requeridos por la población.

VI Plan de la Nación (1981-1985).

El VI Plan de la Nación plantea dos objetivos fundamentales en su estrategia de desarrollo: mejorar las condiciones y calidad de vida de los venezolanos, en especial de aquellos en situación de pobreza crítica y perfeccionar la distribución del ingreso.

El alcance de estas metas se apoya en un aumento del empleo y en la aplicación de una política salarial que conduzca a un incremento real de los ingresos de los sectores más deprimidos.

La función ideológica del VI Plan de la Nación gira en torno a la búsqueda del consenso y al énfasis en la política social.

La urgencia de la política social plantea una estrategia de crecimiento con redistribución del ingreso, que hace inaplazables los objetivos sociales; y fija metas económicas en función de aquellos. Los fines y estrategias se resumen en:

1. Fortalecer la Identidad Nacional.

- Reforma del sistema educativo para adecuarlo al desarrollo nacional.

- Se establecerán facilidades para el acceso y disfrute del hecho cultural a fin de democratizar su desarrollo.

- Se ampliará la cobertura de los medios de comunicación social propiedad del Estado.

- Se instrumentará un sistema que responda a las exigencias del desarrollo económico y social, para reducir la dependencia tecnológica.

- Se facilitará la incorporación de la mujer a las tareas del desarrollo en igualdad de condiciones; y los niños y jóvenes tendrán acceso a las actividades formativas y creativas.

2. Mejorar las condiciones de calidad de vida de los venezolanos en especial la de aquellos en situación de pobreza crítica, a través de:

- Crecimiento del Producto Interno Bruto.

- Mantenimiento de los niveles de empleo.

- Mayor participación de los asalariados en el ingreso.

- Ampliación de los servicios públicos.

3. Incrementar la organización y participación de la población:

- El Estado promoverá el establecimiento y consolidación de diversos tipos de organizaciones.

VII Plan de la Nación (1984-1988).

La política social del VII Plan fue desarrollada en el Programa de Gobierno por Jaime Lusinchi, como un proyecto político denominado Pacto Social, el cual significó el consenso nacional para comprometer a todos los sectores de la sociedad a llevar a cabo las reformas políticas, sociales, económicas y culturales del país. Su fin era lograr los objetivos colectivos, como el incremento de la producción social, la preservación del ingreso personal en niveles que permitieran la satisfacción de las necesidades familiares así como elevar los niveles de ahorro.²¹

La Estrategia Social expuesta en el VII Plan de la Nación contempla un conjunto de operaciones públicas que enfrentarían directamente el grave problema de la marginalidad social, impulsarían el logro de una mejor distribución del ingreso y de la calidad de vida de la población.

Los proyectos de acción contenidos en el Plan están orientados al enfrentamiento de la pobreza crítica, al acceso a la educación creativa, a la cultura participativa, al mejoramiento de la calidad de la salud, a la racionalización del desarrollo urbano y al impulso de la generación de empleo productivo y bien remunerado. Las metas propuestas son:

²¹ Jaime Lusinchi: Un Pacto para la Democracia. Pág. 2.

1. Enfrentamiento de la pobreza crítica, mediante acciones que alteren la estructura que genera la pobreza extrema y operaciones cuyo propósito es compensar la situación de carencia extrema.

2. Ampliar la cobertura del sistema educativo; y en lo cultural internalizar los valores éticos y de solidaridad social.

3. Adecuar recursos humanos, físicos, financieros e institucionales para prestar una mayor atención de salud a la población.

4. Desarrollo de un sistema progresivo de vivienda para la población de bajos ingresos, así como la prestación de servicios y la infraestructura en áreas donde se concentra la miseria.

5. Generación de empleos mediante la inversión pública y privada, la creación de nuevas formas de articulación productiva entre el sector informal y el sector moderno a fin de crear trabajos bien remunerados.

Como se puede observar, el contenido de la política social expresada en los planes nacionales tiene como fin la consecución de los objetivos sociales.

Sin embargo, la situación social que aún enfrenta el país, no pareciera concordar con los propósitos señalados en los planes nacionales, esto se debe entre otras razones, a las limitaciones del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales, las cuales se desarrollarán en el siguiente apartado de este capítulo.

C. CARACTERIZACIÓN Y LIMITACIONES DEL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA 1936-1988.

El rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales en Venezuela, en el período 1936-1988, ha estado asociado a las líneas centrales del proceso de desarrollo económico.

Esta relación se puede observar con el Proyecto Modernizador y con el Modelo de Sustitución de Importaciones.

Ambos modelos económicos propiciaron el desarrollo socioeconómico de la población, para darse cabida y legitimar la intervención del Estado en la sociedad. La aparición de estos modelos se originó en el hecho de que el Estado contó con cuantiosos recursos provenientes de la renta petrolera, y tomó entonces la decisión política de administrar la renta.²²

Para desarrollar las fuerzas productivas del país se requería mejorar las condiciones de vida de la población en general. En este sentido, era necesario realizar mejoras sociales en las áreas de masificación de la enseñanza, saneamiento del ambiente, infraestructura urbanística, vivienda y servicios conexos, políticas de ingresos, generación de empleos, etc. Estas, fueron pues, algunas de las muchas acciones emprendidas desde el Estado, para transformar las relaciones socioeconómicas del país.

Esta relación va a determinar la caracterización del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales, para lo cual se van a tomar como referencia, las particularidades desarrolladas por Luis Pedro España, en el documento: "La Capacidad Compensatoria de los Programas Sociales 1989-1990", ver IIES-

²² Arturo Sosa: Op. cit., pág. 250.

UCAB, Temas de Coyuntura No. 24, Caracas, 1991; lo cual se traduce en la utilización del gasto público social en los siguientes aspectos: 1) El carácter democratizador de la política social, 2) la intervención y regulación del mercado de trabajo y su remuneración; 3) inversión en capital humano, o dirigir la atención social a mejorar las condiciones básicas en salud y educación del recurso humano.

1. Política social indiscriminada.

Las políticas sociales se operan a través de medidas globales, que en muy pocos casos diferencian entre los distintos grupos socioeconómicos. En otras palabras, los bienes sociales producidos por el Estado se colocan a la disposición de todos los estratos lo cual hace imposible que los sectores más necesitados se favorezcan más que los otros.

Igualmente, se mantienen la gratuidad de la enseñanza, los subsidios a los productos de primera necesidad y los aumentos generales a los salarios. Tales acciones no distinguen entre grupos de población objetivo; y desconocen la heterogeneidad existente y los efectos contraproducentes en que se incurre cuando se adoptan las medidas globales en ámbitos sociales muy diversos. Así, sectores que estarían llamados a ser contribuyentes, antes que beneficiarios del sistema de atención social del Estado, fueron favorecidos gracias al discurso homogeneizador desde el cual se entendió la acción del gobierno democrático.

2. Control sobre los niveles de empleo e ingresos.

El control sobre los niveles de empleo e ingreso de la población, fue la segunda área de intervención del Estado.

El crecimiento de la burocracia gubernamental, permitió absorber la sobre oferta de empleo cuando el mercado la saturaba. De esta forma, el

empleo público permitió mantener los niveles de desempleo relativamente bajos en el país; y este recurso fue utilizado repetidamente, e interpretado explícitamente como mecanismo de redistribución.

Por otro lado, las políticas salariales, a través del aumento compulsivo de sueldos y salarios, los controles de precios y las políticas de subsidios a la producción, fueron herramientas de intervención fiscal que permitieron que los ingresos reales aumentaron año a año en Venezuela; posibilitando, de esta manera, que la población se financiara un mayor nivel de vida; o al menos, que cada uno de los estratos defendiera las posiciones alcanzadas.

3. La inversión en capital humano.

La formación de recursos humanos para la producción, a todos los niveles, es una prioridad para la política social de la democracia. La educación es vista como un instrumento para lograr elevar la capacitación de la oferta de trabajo; así como una herramienta válida a través de la cual se incorpora a los grandes sectores de la población a la esfera moderna de la economía.

A su vez, la masificación de la educación se presentó como el canal institucional predilecto para la movilidad social ascendente, en la cual se cristalizó la igualdad de oportunidades como promesa democrática. De esta forma la educación fue el instrumento puesto a disposición de todos los venezolanos, para que pudieran, con su trabajo, proveerse del bienestar social y aportar las habilidades de crecimiento.

Por su parte, en cuanto a la salud de la población, una vez que se creyó haber superado o controlado las enfermedades endémicas, el Estado acentuó su atención en el área curativa y especializada con el fin de garantizar una mayor y más productiva vida útil de la población.

En este período, el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales permitió a gran parte de la población un aceptable nivel de vida, lo cual otorgó legitimidad y estabilidad al sistema político.

Sin embargo, la gestión general del Estado, y, particularmente su gestión social han sido sumamente cuestionadas, debido a que no lograron resolver las crecientes demandas de la población, y a que sus programas presentaron ineficiencias, al no lograr los objetivos planteados.

Las estructuras organizativas y administrativas de los estratos sectores, han surgido en torno a modelos casi inflexibles, para adecuarse a las necesidades vigentes. En consecuencia, los recursos están comprometidos en modos de intervención poco efectivos y de alto costo, tal y como se puede observar en esferas tradicionales como la de la salud, organizada en torno a la dependencia de un modelo de atención tan costoso como lo es el hospitalario, tanto en formación de recursos humanos, como en el tipo de establecimientos asistenciales y el sistema tecnológico del área, sin que esos elevados costos se traduzcan en los correspondientes beneficios para la salud de la colectividad.²³

En educación, lo más significativo son las enormes magnitudes del gasto dedicadas a un modelo organizativo y programático que da preferencia a la profesionalización universitaria y fomenta el aislamiento del sector académico de la realidad productiva. Todo ello, dentro de un contexto donde se justifica más el apoyo a los niveles educativos de preescolar y primaria; así como a la formación de trabajadores medios.²⁴

La inercia ha sido una característica común de la política social venezolana, que ha conducido, entre otras cosas, a la repetición rutinaria de acciones que si bien fueron útiles en su momento, hace ya mucho que se hace

²³ Haydée García: El gasto público social en Venezuela, pág. 55.

²⁴ Ibidem, pág. 56.

necesario cambiarlas, o destinar los recursos que se les han dedicado, a otros problemas que ameritan su solución.

Dicha inercia se ha reforzado a través de la inclusión de un programa en el presupuesto, que se mantiene allí independientemente de si cumple su objetivo o no; y esto sucede por que no se evalúa lo que se hace en el campo de lo social.

Los programas sociales no poseen un regulador que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o bajo qué circunstancias los recursos utilizados deben ser desplazados a otras actividades. Como ya se ha señalado, la valoración de políticas y programas sociales adquiere una enorme significación tomando en cuenta la escasez de recursos con que cuentan los gobiernos latinoamericanos; y dadas las agudas necesidades de los sectores populares, se hace indispensable que la escasa cuota de recursos destinados a las políticas sociales se emplee con el máximo de eficiencia posible y asegure un alto grado de efectividad.

En los planes del Estado existe una indefinición sobre un proyecto social a largo plazo. Esta indefinición es palpable en las políticas educativas, de capacitación, de seguridad social, salud, empleo, etc.

Es importante resaltar la necesidad de formular un proyecto social a largo plazo que sea sustentado en un acuerdo político que le otorgue continuidad; ya que los programas compensatorios corren el riesgo de estar presentes por sólo tres años, lo cual eliminan posibilidad de permanencia de algunas de las propuestas válidas que ellos posean, además de que se pierde el aprendizaje institucional de los nuevos canales de acción desarrollados. Esto ocurre, generalmente, cada cinco años, en el momento en que se produce el cambio de gobierno. De este modo, no se espera a que esos programas

maduren, a que produzcan el impacto que deben provocar, aún a sabiendas de que los programas sociales no generan impactos a corto plazo.

La política social también se ha caracterizado por la dispersión institucional. Durante mucho tiempo se han estado creando instituciones para instrumentar programas sociales; pero a medida que surgen nuevos problemas sociales, el resultado de esa creación es la fragmentación y dispersión de los esfuerzos, sin que haya posibilidad de una visión de conjunto. De modo pues que no existe ninguna instancia organizacional para discutir las contradicciones de los programas, la capacidad de financiamiento, producción, calidad y acceso de los servicios sociales.

Esto conduce inevitablemente a la duplicación de esfuerzos dentro de un mismo sector; y a diferentes niveles de provisión de servicios. Por ejemplo, se producen programas similares destinados a la misma población objetivo; se genera la competencia entre unidades administrativas asignadas a la misma función con restricción de recursos, lo que implica una descoordinación.

La tendencia a aumentar las funciones estatales, ha llevado a que sean cada vez más las decisiones que se toman en la capital, lo cual incrementa la burocracia; por consiguiente, las decisiones escapan de la esfera de los afectados y pasan a depender de una burocracia inaccesible y ajena a las preocupaciones de los interesados, debido a su distancia y desinformación.

Las políticas sociales se ven afectadas por la centralización. En muchas ocasiones, los funcionarios del gobierno central que toman las decisiones, carecen de la información necesaria sobre las peculiaridades de cada localidad; es por ello que aplican soluciones homogéneas a realidades heterogéneas, lo cual a su vez provoca una pérdida de recursos.

El centralismo impide la legítima participación de la ciudadanía en asuntos que son de su interés, dada la forma y el ámbito donde se toman las decisiones. La necesidad de la participación ciudadana organizada es un ingrediente fundamental de los programas sociales. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la participación ha sido una vía para lograr movilizar a la población, sin que por ello se logre delegar la ejecución de las políticas en las organizaciones de la sociedad civil.

Las limitaciones en el sector social han traído como consecuencia una asignación ineficiente del gasto social:

- Gasto social no focalizado

La crisis económica y social también ha implicado un aumento de las necesidades de la población, en especial de los grupos más pobres que han sido los más afectados por la crisis. A esto se suma la limitación de los recursos, como consecuencia de la disminución del presupuesto, lo cual destaca la necesidad de concentrar los esfuerzos -para promover su aprovechamiento más eficientemente-en aquellos sectores de la población que tienen sus necesidades insatisfechas; a fin de excluir de los programas a los individuos que no los necesitan; porque además de desperdiciar fondos necesarios para grupos de menores recursos, estos pueden producirles un daño.

Hay muy pocas alternativas para lograr niveles de compensación suficientes que alcancen a toda la población vulnerable, especialmente en Venezuela, donde la debilidad institucional no permite mayores coberturas. Además, existen grandes sectores sociales a los cuales no se puede llegar a partir de las estructuras disponibles; ya sea por razones de aislamiento geográfico o dispersión poblacional; o bien porque se trate de zonas rurales muy distanciadas de los centros urbanos dentro de las cuales exista un alto grado de desorganización.

No hay una información detallada y actualizada, que permita identificar especialmente, a las familias en situación de pobreza extrema que requieren subsidios alimentarios directos; esto hace que esos subsidios se asignen a través de las escuelas a una población en la que se encuentran los pobres y los menos pobres.

- Concentración del gasto en sectores tradicionales.

La centralización y concentración de los recursos introduce ineficiencias en el manejo del gasto, e injusticia en su distribución. El gobierno central maneja el 92 % de las asignaciones sociales, el mayor volumen del gasto está comprometido en el funcionamiento de los modelos básicos de atención en sectores prioritarios, es decir, salud, educación y seguridad social. Estos sectores absorben el 73 % del gasto social, aunque los recursos están concentrados en un grupo relativamente reducido de instituciones, a la vez que el grueso del gasto se ubica en determinados programas: educación universitaria y básica, prestaciones sociales, atención médica y subsidio a la leche popular.

Al revisar la distribución sectorial del gasto social, se advierte que los recursos tienden a concentrarse en educación y salud, lo cual se traduce en la satisfacción de las necesidades básicas; sin embargo, al considerar la inflación y el crecimiento de la población, se constata que a estos sectores sociales más desfavorecidos no se les exime de las medidas de ajuste.²⁵

²⁵ Ibidem, pag. 57.

-Poco impacto del gasto o impacto regresivo.

La distribución de los recursos económicos se establece mediante prioridades inadecuadamente seleccionadas. Los montos son distraídos en áreas, instituciones y programas que por su escasa vinculación a las urgencias del presente, tienen poco o ningún impacto social. Destacan los casos de las instituciones como el Instituto Nacional del Menor (INAM) y el Instituto Nacional Geriátrico (INAGER).

También se han observado programas de fuerte impacto regresivo, que absorben cantidades importantes de recursos, entre ellos se encuentran el subsidio a la leche popular y a la educación universitaria, que acumula en 1987, aproximadamente, 7.500 millones de Bs.²⁶

-Deterioro de los servicios públicos.

Este menoscabo se ve agravado por la crisis de los años ochenta, lo que ha provocado restricciones importantes en la magnitud de los recursos que los gobiernos pueden asignar al gasto social. Ello tiene consecuencias sobre la oferta de servicios sociales, al mismo tiempo que reduce la calidad de los mismos, por la merma de sus gasto y de la dotación de implementos.

Por otra parte, la disminución del gasto afecta a los servicios sociales, por lo que se refiere a los recursos humanos. Cuando los fondos escasean, el poder adquisitivo de los sueldos tiende a deteriorarse. Ello hace que muchos técnicos y empleados abandonen sus empleos especialmente aquellos que tienen más alternativas laborales; mientras que quienes permanecen, a

²⁶ Idem.

consecuencia de la pérdida de su salario real se sienten desestimulados, lo que baja su rendimiento y la calidad del servicio que prestan.

-Inconvenientes en el financiamiento de la política social.

La política social también resulta ser afectada, por los inconvenientes que se presentan para obtener el financiamiento y los fondos necesarios. Como se sabe, el financiamiento de las políticas sociales proviene de los dineros del Estado (tributación, deuda pública, etc.).

Sin embargo, se observa que los mecanismo de tributación son ineficientes; en parte, porque dadas las actuales condiciones económicas de la población, ellos son comúnmente evadidos. Un problema que enfrenta hoy la ciudadanía, es hasta qué punto podría aguantar una presión tributaria.

Otro mecanismo que genera ingresos al Estado es la emisión de los bonos de la deuda pública interna y externa. sin embargo, este recurso presenta el problema de que se traslada a las próximas generaciones el pago de las deudas.

Todos estos problemas han afectado el desenvolvimiento del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales, lo que no ha permitido que cumpla con su principal objetivo como lo es el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Dicha situación obligó al gobierno de Carlos Andrés Pérez a una reformulación de la política social, para lo cual se introdujeron cambios en la orientación de el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales, cambios que serán objeto de discusión en el siguiente capítulo.

IV. CAMBIOS DEL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES, CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE AJUSTE MACROECONÓMICO EN 1989.

A. Vinculación de lo económico con lo social.

B. La política social en Venezuela, período 1989-1993: Plan de Enfrentamiento de la Pobreza.

C. Cómo han incidido los cambios del rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales, en la situación social de Venezuela 1989-1993.

IV. CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES, CON LA INSTRUMENTACIÓN DEL PLAN DE AJUSTE MACROECONÓMICO EN 1989.

A. Vinculación de lo económico con lo social.

1. Plan de Ajuste Macroeconómico.

La orientación de la política social en el período 1989-1993, estuvo determinada por el contexto socioeconómico que viene registrándose en Venezuela desde la década de los 80, lo cual unido a las deficiencias del Estado en la gestión social, implicó la instrumentación del Plan de Ajuste Macroeconómico en 1989.

Este Plan de orientación neoliberal, asignó al Estado un rol compensatorio en el desarrollo de las políticas sociales y económicas; al considerar los efectos negativos que eran previsibles por las medidas económicas.

Por ello, a continuación se expondrán los antecedentes socioeconómicos del Plan de Ajuste Macroeconómico, las medidas contenidas en dicho Plan y la estrategia social que implicó la orientación neoliberal.

a) Antecedentes

A partir de 1980, la evolución de los indicadores experimentó una reversión profunda, como resultado de un cuadro de estancamiento económico generado por la caída de los ingresos petroleros en el mercado externo, y por los desequilibrios macroeconómicos internos que se desencadenaron hacia finales de la década.

Los desequilibrios macroeconómicos que se presentaron en 1988, indicaron la estricta necesidad que existía de instrumentar un proceso de ajuste.

En primer lugar, existía un importante desequilibrio externo, caracterizado por el déficit recurrente en la balanza de pagos de los dos años anteriores, que se acentuó en forma muy importante en 1988.

El déficit en la balanza de pagos se incrementó de 1987 a 1988 en 401,1 %, debido al efecto combinado de un alto crecimiento de las importaciones (23,1 %), a las exportaciones estancadas (-2,0 %) y a los altos pagos por el servicio de la deuda externa en el orden de 4,7 miles de millones de dólares.²⁷

El amplio déficit de la balanza de pagos fue financiado en buena medida por la utilización de reservas internacionales, lo cual colocó a las reservas operativas en un nivel crítico.

Así, aunado al desequilibrio externo, se presentaron crecientes distorsiones en el sector interno.

En el área fiscal el panorama era de un déficit creciente, el cual se colocó para 1988 del 4,9 % al 8,08 % del PIB.²⁸

Además, se presentó una situación de distorsión o desequilibrio en los mercados financieros, que se manifestó en tasas de interés reales fuertemente negativas, lo que ocasionó un racionamiento del crédito interno; y dados los mecanismos que instrumentó la banca fuera de regulación, se acentuó la diferencia entre las tasas activas y pasivas, es decir, entre las tasas que la banca cobra por préstamos y el rendimiento que reciben los ahorristas.

²⁷ Luis Carlos Palacios y otros: Hacia una depresión inflacionaria. El ajuste gradual heterodoxo: una alternativa, pág. 3.

²⁸ Ibidem, pág. 4.

En el área de precios, la característica fue un alto índice de inflación que se colocó en 40,3 en 1987; y en 35,5 en 1988.²⁹

La evolución del producto presentó un crecimiento importante en 1986, disminuye en 1987 y repunta en 1988. Ello dio como resultado un descenso en la tasa de desempleo abierto, que en 1988 se colocó en el 6,9 % en comparación al 8,5 % de 1987.³⁰ ³⁰ A la par de la disminución de la tasa de desempleo abierto, la economía venezolana en los últimos años se ha mostrado una tendencia al aumento del empleo informal, en actividades no comercializables, con una baja importante en el salario real causada por la diferencia creciente entre el salario nominal y la evolución de los precios. Igualmente, en 1988 se mantuvo la tendencia regresiva en la distribución del ingreso.

La tasa de desempleo, de 6,9 %, no parecía indicar una situación global de pleno empleo. Se trataba de una tasa de desempleo sensiblemente mayor a la tradicional en las etapas de crecimiento continuo de la economía venezolana, (5 %).³¹

Esto ha tenido una honda repercusión en lo social, manifestada en el aumento sostenido de los hogares venezolanos en situación de pobreza crítica, cuyo número de hogares pasó de 69.000, en 1981, a más de 600.000, en 1988.³²

En lo que respecta al mercado laboral, y tomando en cuenta que cada año se incrementa la fuerza de trabajo, cuatro de cada diez venezolanos se encuentran fuera del sector formal de la economía, sin

²⁹ Ibidem, pág. 11.

³⁰ Ibidem, pág. 12.

³¹ Idem.

³² VIII Plan de la Nación, pág 13.

disfrutar de condiciones laborales deseables, ni de estabilidad e ingresos adecuados.

Para 1988 el 31,7 % de la fuerza de trabajo formaba parte del Sector Informal.³³

Por otro lado, la contribución de la seguridad social al mejoramiento de la distribución del ingreso ha sido marcadamente ineficiente, a causa de su escasa cobertura y del monto tan bajo de las pensiones del Seguro Social, a lo que se agregan las deficiencias en la calidad de los servicio.

En 1987 el total de los beneficiarios del Seguro Social alcanzó un tercio de la población del país, en el cual los cotizantes representaban el 34 % del total de la fuerza trabajo.³⁴

El Seguro Social, aún siendo obligatorio, no cubre a toda la fuerza laboral; particularmente a las mujeres del sector informal. En 1987 el número de pensionados superó los 175.000, así la pensión promedio aumentó nominalmente en un 66% entre 1983 y 1989.³⁵

El dinámico crecimiento de la población, así como el violento proceso de urbanización ocurrido en los últimos treinta años, han dificultado considerablemente la solución del problema habitacional; además de que el flujo migratorio hacia las ciudades más importantes del país generó un importante incremento en la demanda de vivienda y servicios.

³³ Luis Carlos Palacios, *op. cit.*, pág. 14.

³⁴ *Ibidem*, pág. 16.

³⁵ *Idem*.

El problema de la calidad de la educación tiene relación con la masificación de la enseñanza, lo cual produjo un incremento acelerado de la matrícula escolar, e incorporó a muchos docentes sin preparación suficiente.

Por otra parte, la infraestructura educativa y la dotación necesaria de recursos para el aprendizaje no han logrado equipararse con la demanda educativa. La matrícula escolar pasó de 4.647.733 en 1984 a 5.121.619 alumnos en 1989.³⁸

Todo esto, junto a los bajos niveles de salud y nutrición de la población en edad escolar produce bajos niveles de rendimiento y prosecución de los estudios. La insuficiencia de programas de bienestar estudiantil, la desactualización de los métodos de enseñanza y la escasez de recursos para el aprendizaje e infraestructura física, inciden negativamente en la calidad y cobertura de los servicios educativos.

La tasa de deserción, repitencia y prosecución para el período escolar 84-85 en educación básica fue de 8,9 %, 10,3 % y 80,8 respectivamente; y en el período 88-89 fue de 8,4 %, 11,1 % y 80,5 %, respectivamente.³⁹

En esta situación de extrema carencia de recursos económicos y con un Estado incapaz de dar respuestas al incremento creciente de las demandas sociales, se llevó a cabo la adopción del Plan de Ajuste Macroeconómico, de orientación neoliberal, en 1989; dirigido tanto a privilegiar la libre actuación de las fuerzas del mercado, como a minimizar el desempeño del Estado y a estimular las exportaciones.

³⁸ Memoria y Cuenta del M.E., 1989, cuadros.

³⁹ Memoria y Cuenta del M. E., 1991, pág. 667.

b) Medidas macroeconómicas.

El Plan de Ajuste Macroeconómico instrumentado en 1989 llevaba implícito un fin social, como lo era garantizar el bienestar de la población, pero las medidas macroeconómicas adoptadas como obligatorias por el gobierno para corregir los desequilibrios económicos, preveían efectos negativos que serían sopesados por las medidas sociales contenidas en el Plan y que constituirían la orientación de la nueva estrategia social.

En este sentido, las medidas del Plan de Ajuste Macroeconómico estuvieron orientadas a la consecución de los siguientes objetivos:

- Generar un crecimiento sostenido del ingreso real nacional.
- Equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos a mediano plazo.
- Reducir drásticamente la inflación.
- Promover una justa distribución del ingreso y la riqueza.

De estos objetivos, los tres primeros estuvieron dirigidos a corregir los desequilibrios macroeconómicos, con el fin de contar con recursos para satisfacer las demandas de la población y así poder garantizar el bienestar de la misma. Mientras que el cuarto intentó generar una mayor distribución de los recursos, por lo que la estrategia económica debió apuntar a la eficiencia social, medida por la capacidad de la economía para producir bienes y servicios de acuerdo a las demandas de la población, generar empleos bien remunerados y aumentar el poder de compra de los sectores de menores ingresos.

La política económica para alcanzar estos cuatro objetivos estuvo sustentada en cuatro estrategias:

En primer lugar, la promoción de las exportaciones no petroleras y la sustitución eficiente de importaciones.

Para ello se dispuso una tasa de cambio única a niveles competitivos, así como un incentivo fundamental para que el sector privado impulsara las exportaciones en aquellos sectores donde el país posee ventajas competitivas. Esta medida, además de eliminar el estímulo a las actividades especulativas como la sobrefacturación de importaciones, subfacturación de exportaciones y contrabando externo, buscó fortalecer las cuentas foráneas y la posición del país ante la comunidad financiera internacional.

La segunda medida aplicada para estimular las exportaciones no tradicionales fue el establecimiento de una política comercial basada en la flexibilización del comercio internacional, con la intención de eliminar las trabas administrativas a las exportaciones y el acceso a los insumos importados.

La segunda estrategia fue el incremento del ahorro del sector público, que es la principal fuente de fondos para financiar el esfuerzo de acumulación de capital.

Dado que el sector público es el principal exportador de la economía venezolana, se estimaba que el establecimiento de un tipo de cambio unificado a niveles competitivos generaría un incremento sustancial en los ingresos del gobierno. Por otro lado, se adoptó un nuevo esquema de precios y tarifas para los bienes y servicios que son suplidos por el sector público, tomando como referencia los precios internacionales, para así, generar un incremento en el ingreso fiscal, a través de los aumentos de los precios y recaudaciones impositivas, y producir un uso más eficiente de esos recursos.

Las medidas concernientes al gasto público se encaminaron a la sustitución de los subsidios indirectos por transferencias directas a los sectores beneficiarios, para establecer un programa de asistencia social en los estratos más vulnerables de la población.

Se organizó un Seguro de Paro Forzoso así como el desarrollo de un Plan Especial de Empleo y de Inversión social, lo cual privilegió obras intensivas que emplearon fuerza de trabajo de baja calificación.

También se generó el desarrollo de un amplio plan de inversión pública en el sector petrolero y petroquímico, conjuntamente con la asignación de recursos destinados a mejorar la infraestructura social y el apoyo a la producción.

En tercer lugar, la expansión acelerada de la inversión privada sólo era posible a través de un reajuste en los precios relativos de la economía, con la intención de generar un ambiente más atractivo para los inversionistas privados.

Por todo lo narrado anteriormente se procedió a la liberación de todas las tasas de interés activas y pasivas, con el objetivo de estimular el ahorro nacional, el establecimiento de un tipo de cambio único a niveles competitivos que incentivara el capital privado, y el impulso en la demanda agregada causado por el aumento del gasto público real.

Para hacer frente al incremento de las tasas de interés, y preservar la propiedad de viviendas adquiridas a tasas flotantes, se aprobaron la Ley del Deudor Hipotecario -consistente en un subsidio gubernamental-, y la Ley de Política Habitacional dispuesta para promover la construcción de viviendas de los estratos medios y asalariados, que serían financiadas con los ahorros forzoso descontados mensualmente a los empleados y obreros de los sectores públicos y privados.

En este mismo sentido se adelantó un proceso de privatización de estratos que hasta ahora habían sido reservados para la administración pública. De esta forma el gobierno redujo el dominio empresarial del Estado, para convertirlo en una institución eficiente y evitar la proliferación de sus actividades en el área pública, que muy bien podían y pueden ser competencia del sector privado.

La cuarta estrategia consistió en reformar la estructura de la política pública, para hacer que los beneficios de los programas sociales recaigan en los grupos sociales que más los necesitan.

Por esa razón, el gobierno estableció una nueva política de precios y transferencias sociales, orientada hacia la compensación de los efectos negativos de las medidas de ajuste sobre el ingreso de las clases trabajadoras. Esto se apoyó en una política de precios más eficiente y en una política de aumentos salariales parciales.

Dicha política consistió en la liberación de los importes de bienes y servicios, los cuales serían determinados por la oferta y la demanda. Sin embargo, tomando en cuenta los sectores de menores ingresos, a corto plazo se controlaron los precios de los productos que forman parte de la cesta básica, para evitar un aumento exagerado del costo de la vida en las esferas más pobres de la población.

En relación a la política salarial, se procedió a incrementar los sueldos del sector público y del sector privado. Y se produjo el decreto de inamovilidad laboral, para evitar los despidos masivos por la aplicación de estas medidas.

c) La orientación neoliberal de la estrategia social.

La orientación neoliberal del Plan de Ajuste definió el bienestar social como un área que pertenece a la esfera de lo privado; por ende, al Estado le tocó intervenir en este espacio con el único objetivo de garantizar un mínimo de provisión de servicios públicos para los sectores sociales más desposeídos; para quienes el mercado no produjo los bienes necesarios para su subsistencia. El resto debía de ser controlado desde el mercado.

Por todo ello, las estrategias adoptadas por el Plan de Ajuste Macroeconómico estuvieron encaminadas a reducir la intervención y participación estatal en el campo del bienestar social, tales fueron la focalización del gasto social hacia los grupos más pobres, la privatización de la producción y distribución de los servicios sociales y la descentralización de los servicios públicos a nivel local.

El objetivo de dichas estrategias era transferir las responsabilidades sociales rentables desde el Estado hacia el sector privado, pero esto primeramente requirió un cambio o transformación en la concepción y papel del Estado.

En este sentido, la orientación neoliberal del Plan de Ajuste Macroeconómico definió a las políticas sociales como compensatorias y complementarias de las políticas económicas de ajuste, al partir de la ineficacia de la intervención que ha tenido el Estado hasta ahora en la consecución de los fines sociales.

B. CARACTERIZACIÓN DE LOS CAMBIOS.

1. La política social en Venezuela 1989-1993. Plan de enfrentamiento de la pobreza.

La estrategia social que fue diseñada en el período 1989-1993 debió enfrentar la crítica situación económica y social que viene atravesando Venezuela desde la década de los 80. Esta realidad se vio acentuada con el impacto negativo de las medidas del Plan de Ajuste Macroeconómico.

Por ello, en un contexto de restricciones económicas y de crecientes demandas sociales, el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales estuvo dirigido hacia los siguientes objetivos:

- Erradicar la pobreza extrema.
- Mejorar la calidad de vida para todos.
- Dinamizar los nuevos valores sociales y culturales.

Todo esto implicó la introducción de importantes cambios en la gestión social para hacerla más eficiente. Estos cambios se pueden englobar en dos aspectos: la focalización del gasto para la comunidad en grupos y áreas en situación de vulnerabilidad y la reforma institucional de la red social.

Se cuenta entonces con dos tipos de política social: una coyuntural, guiada hacia los efectos heredados de los ajustes recesivos instrumentados desde la década de los ochenta; y otra propia del ajuste

inaugurado en 1989, que asigna a la política social un importante rol de apoyo y protección a los grupos más afectados.

En lo que se refiere a la política social estructural desarrollada en el mediano y largo plazo, la estrategia se sustentó en el incremento de los recursos destinados al área social; pero para maximizar estos recursos, se planteó la necesidad de realizar una reforma de la estructura del funcionamiento y la gerencia del aparato institucional que maneja los programas sociales, a fin de permitir la incorporación de la sociedad civil.

Esto se señala en el Plan de Enfrentamiento de la Pobreza contenido en las estrategias de Compromiso Social y Capitalización de Recursos Humanos, del VIII Plan de la Nación.

"El Plan de Enfrentamiento de la pobreza consistió en un conjunto de programas y subprogramas articulados para enfrentar integralmente los problemas más acuciantes que afectan a los grupos más pobres, inscritos en el arco de la política social de corto y mediano plazo, ejecutados de manera coordinada por la red social ya existente, seleccionados y diseñados de acuerdo a los siguientes criterios:

Impacto inmediato en el ingreso familiar intentando contener el deterioro de la capacidad adquisitiva y crear las condiciones para un consumo adecuado.

Satisfacción de las necesidades esenciales, como lo son nutrición, salud, educación y vivienda". ⁴⁰

⁴⁰ Cordiplan: Plan de Enfrentamiento de la Pobreza. Pág. 7-8.

a) Focalización: De subsidios indirectos a subsidios directos.

La focalización consiste en la asignación del gasto social hacia un grupo de la población específico, en situación de menores recursos, y en la atención de sus necesidades básicas.

La focalización se llevó a cabo mediante un Plan de Enfrentamiento de la Pobreza, el cual está constituido por una serie de programas y subprogramas de atención focalizada para los grupos vulnerables, incapaces de defenderse por sí solos a corto plazo.

Ello son la población en situación de pobreza:

* los trabajadores de bajos ingresos:

- los afectados por desocupación.

- jefes de familia.

- trabajadores de menor calificación en desventaja obvia en un mercado de trabajo restringido.

* los asalariados:

- no protegidos por la contratación colectiva.

- ubicados en la base de la escala salarial.

- aquellos cuya inserción laboral en actividades de pequeña escala o autoempleados, los excluye del acceso a los recursos productivos en

tanto empresarios y a la legislación laboral y social en cuanto trabajadores. ⁴¹

* los grupos familiares pobres: dentro de ellos la acción es focalizada hacia:

- los grupos en situación de extrema pobreza, es decir aquellos cuyos ingresos no alcanzan para proveerse ni siquiera de una alimentación adecuada.

- los grupos ubicados en zonas del país, urbanas y rurales, más deprimidas.

- los miembros del hogar que son más vulnerables y en los cuales los efectos de una situación carencial son irreversibles si no se toman medidas inmediatas: las madres embarazadas y lactantes, los niños en edad preescolar, los hijos de madres trabajadoras.

Para atender al impacto de las medidas económicas en la situación de los trabajadores, el gobierno decretó un alza de salarios y una elevación de las compensaciones para gastos de alimentos y transporte para los trabajadores tanto del sector público como privado. Además llevó a cabo los programas de Seguro de Paro Forzoso, Apoyo a la Economía Popular, el programa de Beca Salario y el Plan de Participación Sociocultural, con el fin de mejorar los niveles de ingreso y empleo y dar asistencia y capacitación a los trabajadores tanto del sector formal como informal.

⁴¹ Idem.

El Seguro de Paro Forzoso es un programa dirigido por el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), con el objeto de indemnizar a los trabajadores que han quedado cesantes.

"La indemnización consta del 50 % del último salario percibido por empleados y obreros de los sectores público y privado, por un tiempo que va de 13 a 26 semanas. Los beneficiarios deberán haber cotizado un mínimo de 52 semana al Seguro Social Obligatorio".⁴²

El Plan de Empleo se ejecutó mediante la participación coordinada de las Gobernaciones, el Ministerio de Desarrollo Urbano (MINDUR), el Instituto Nacional de la Vivienda (INAVI), el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS) y el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (MTC).

Su objetivo fue generar empleo para los trabajadores poco calificados o desempleados de las áreas de construcción y mantenimiento del sector público, específicamente en los sectores de salud, educación, saneamiento ambiental, desarrollo urbano y servicios. Esto permitía reducir la inversión de capital en estos sectores e incorporar mano de obra en actividades productivas.

El Programa de Apoyo a la Economía Popular (PAEP) es instrumentado por la Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN) adscrita al Ministerio de la Familia. Tiene como objetivo atender a unidades microempresariales en materia de producción y servicios para brindar asistencia a través de créditos que no sobrepasan los 500.000 Bs. Además, se capacita a la población de escasos recursos para la creación de microempresas y ferias

⁴² Conasseps: Seguimiento y Ejecución Física y Financiera de los Programas Sociales Compensatorios 1989-1992. Pág. 21.

de consumo, y se estimula con ello la producción de bienes para la comercialización en los sectores populares.

El programa Beca Salario se ejecuta a través del Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE), adscrito al Ministerio de Educación. Con este programa se pretendió incorporar al mercado laboral, a jóvenes, entre 15 y 30 años, con formación técnica. Estos jóvenes se incorporan a empresas privadas donde logran culminar su formación.

Los beneficiarios de este programa reciben una beca por parte del Estado, además del aporte monetario otorgado por los empresarios hasta culminar su período de adiestramiento e ingresar como empleados fijo a la empresa donde se desempeñan.

El Plan de Participación Sociocultural se llevó a cabo bajo la coordinación del Ministerio de la Familia, su objetivo fue incorporar y capacitar a los miembros de la comunidad en actividades que permitieran el desarrollo de procesos de aprendizaje, educación familiar, cultura y participación comunitaria de jóvenes y adultos mediante actividades educativas no formales y recreacionales.

Para atender el impacto de las medidas económicas en las necesidades básicas de grupos familiares, los programas utilizados fueron los de la red escolar; instrumentados para ocuparse de la población escolar, que va desde el preescolar hasta el sexto grado de educación básica, y educación especial en situación de pobreza. A través de la identificación de los niños asistentes a la red de escuelas del sistema educativo nacional, se agiliza la asignación de los beneficiarios de los programas destinados a incorporar a un importante sector de la población venezolana a la vida activa.

La Beca Alimentaria, el Bono Cerealero, el Bono Lácteo y la Dotación de Útiles y Uniformes Escolares buscan estimular la permanencia de los escolares en el aula, al asegurarles la provisión del material escolar básico y al cubrirles sus necesidades alimenticias básicas.

La Beca Alimentaria consiste en la transferencia de 500 Bs. mensuales a los hogares con niños incorporados a los niveles de educación preescolar, educación básica de primero a sexto grado y educación especial, hasta un máximo de tres beneficiarios por hogar.

43

El Bono Lácteo se distribuye con la Beca Alimentaria. Consiste en un cupón intercambiable en los comercios por dos kilos de leche en polvo.

El Bono de Cereales también es un complemento de la Beca Alimentaria; y consiste en un cupón, intercambiable en los comercios por dos kilos de harina de maíz precocida y dos kilos de arroz.

La Dotación de Uniformes y Útiles Escolares, es otro programa paralelo al de subsidios directos distribuidos a través de la red escolar desde 1989, que intensifica la acción para enfrentar la pobreza.

Igualmente, mediante la red de planteles públicos y en los niveles de educación preescolar y básica se fortalecieron y ampliaron los programas de complemento nutricional, a cargo del Instituto Nacional de Nutrición (INN), guiados hacia los diferentes grupos de beneficiarios clasificados según los siguientes criterios: embarazadas, lactantes de 6 a 23 meses, preescolares de 1 a 6 años, escolares de 7 a 14 años adolescentes y adultos.

⁴³ Pereira: Op. cit., pág. 7.

Las actividades desarrolladas dentro del programa son: los comedores escolares, la merienda escolar, el lactovisoy y el vaso de leche escolar.

En los comedores escolares se suministra una comida diaria a niños de los planteles de educación preescolar y básica que presenten déficit nutricionales.

La Merienda Escolar consiste en la distribución diaria de una arepa con relleno proteínico, para los niños de los planteles de educación preescolar y básica.

En cuanto al Lactovisoy, se suministran 200 cc. diarios a los menores de 6 años en los planteles de educación preescolar y básica.

El Vaso de Leche Escolar consiste en la distribución de un vaso de leche diario a preescolares y escolares de educación básica.

En el área nutricional y de salud infantil, en 1989 se amplía el Programa de Hogares de Cuidado Diario, creado en 1974 y a cargo de la Fundación del niño (ONG). Su financiamiento proviene fundamentalmente del Estado. Este programa consiste en una modalidad de atención no convencional para el cuidado y asistencia en las áreas de educación, nutrición, salud y recreación de los niños entre 3 meses y 6 años, que pertenecen a hogares pobres donde los padres son trabajadores. Esta asistencia se presta a través de madres cuidadoras de la zona, a quienes la Fundación del Niño contrata y provee de materiales y alimentos para el cuidado de los niños. El programa contempla un límite de hasta 8 beneficiarios por madre cuidadora, y posee dos modalidades: Hogar de Cuidado Diario Convencional, donde se atiende a los niños

durante 12 horas; y Hogares de Medio Tiempo, que atienden a niños por cuatro horas.

En 1989 se creó el programa de Multihogares, a cargo del Ministerio de la Familia, y como una modalidad de los hogares de cuidado diario. Este programa cuenta con una mayor capacidad de atención a los niños entre los tres meses y seis años. A su vez esta modalidad comprende a tres madres cuidadoras, quienes atienden a una máximo de treinta niños en centros comunitarios.

En Junio de 1989, bajo la coordinación del Ministerio de la Familia y la participación de diversas instituciones del sector social se formuló el Proyecto de Desarrollo Social (PDS), dicho proyecto consiste en un conjunto de programas sociales agrupados en tres componentes: Programa Alimentario Materno Infantil, Expansión de la Educación Preescolar y Desarrollo Institucional del Sector Social.

A través de la red nacional de ambulatorios, pertenecientes al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), en las zonas urbanas y rurales del país, se inició en 1989 el Programa Alimentario Materno Infantil a cargo de la Fundación PAMI, como una estrategia de atención de primer nivel a mujeres embarazadas y niños entre 0 y 6 años.

Esta estrategia consiste en la distribución de leche en polvo y lactoviso y según criterios de riesgo y vulnerabilidad, previa asistencia al control de salud en las consultas de atención preventiva de los ambulatorios.

Para ampliar la cobertura del nivel de educación preescolar se creó el Programa de Expansión del Preescolar mediante modalidades no

convencionales y con la participación de organizaciones no gubernamentales.

En el siguiente cuadro se presentan los montos del presupuesto asignados a los programas sociales:

Cuadro 1
Programas vinculados al enfrentamiento de la pobreza
1988-1992
(millones de Bs. corrientes)

| DENOMINACION | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 |
|-------------------------|--------|--------|---------|---------|---------|
| Total presupuesto | 190585 | 332477 | 577056 | 801257 | 810113 |
| Total programas | 3311,9 | 8217,0 | 44234,0 | 36207,9 | 43845,1 |
| Participación programas | 1,7 | 2,5 | 7,7 | 4,5 | 5,4 |
| Becas Alimentarias | 0,0 | 3450,0 | 9072,0 | 12600,0 | 18591,1 |
| Bono Lácteo | 0,0 | 0,0 | 2000,0 | 4284,0 | 10257,0 |
| Utiles escolares | 0,0 | 0,0 | 3500,0 | 3780,0 | 6740,5 |
| PAMI | 0,0 | 0,0 | 312,0 | 7310,9 | 8782,6 |
| Seguro de Paro Forzoso | 0,0 | 0,0 | 3000,0 | 74,0 | 3,0 |
| Leche escolar | 745,9 | 745,9 | 1707,8 | 2207,8 | 2207,8 |
| HCD | 25,1 | 268,0 | 1150,0 | 2790,3 | 2840,3 |

FUENTE: Padrón, M. y H. García: "Política social en tiempo de ajuste" (1993/ no publicado).

Sacado de: María Helena Jaén: Nutrición Bases del desarrollo.

Fascículo VII. Ediciones Cavendes, 1994.

b) Reforma institucional del sector social.

1. Fortalecimiento de la red institucional del sector social: coordinación y gerencia.

Como parte integrante del Plan de Enfrentamiento de la Pobreza, se incluyó la Reforma Institucional del Sector Social, como política social estructural, a fin de conceder una alta prioridad a un conjunto de

acciones de carácter organizativo, destinadas a incrementar la capacidad de respuesta de la red social a corto y mediano plazo.

La estrategia para la reforma institucional del sector social debió atacar dos áreas básicas: en primer lugar, fortalecer la red institucional del Estado; y en segundo lugar, promover la participación de la sociedad civil.

Para llevar a cabo la primer área, se planteó como propuesta la creación del Ministerio de Desarrollo Social.

"... para responder a la necesidad de institucionalizar la función rectora de la política social, así como la de constituir un centro de planificación capaz de definir la orientación básica del plan de desarrollo social junto a las políticas nacionales en las diversas áreas, salud, alimentación, empleo, vivienda, etc..."⁴⁷

El gobierno también se propuso llevar a cabo la reforma del Ministerio del Trabajo, para convertirlo en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el cual se encargará de la coordinación de las políticas públicas dirigidas a la atención integral de hombres y mujeres trabajadores del sector formal e informal. Esta reforma debe considerar la reestructuración del I.V.S.S y fortalecer al Instituto Nacional de Capacitación y Recreación de los Trabajadores (I.N.C.R.E.T) como organismo encargado de la política recreativa para los trabajadores; lo cual permitió establecer un mecanismo de coordinación de la política social.

El Ministerio de Desarrollo Social llevó a cabo la creación un sistema de Información Social y un Plan de Capacitación de Gerentes

⁴⁷ Ibidem, pág.22.

Sociales, con el objetivo de hacer más eficiente la acción social del Estado, al contar con los mecanismos de gerencia.

El Sistema de Información Social se creó, a partir de la importancia que cobraron los programas sociales como compensatorios dentro del Plan de Ajuste Macroeconómico. El gobierno planteó la necesidad de disponer de un conjunto de indicadores que reflejasen con la mayor precisión posible los cambios que se suceden en las condiciones de vida de la población.

Para este fin se construyó un Índice de Bienestar Social (IBS), como parte de un conjunto de indicadores sociales, con los cuales se intenta evaluar logros en cuanto al mejoramiento del bienestar social de una población.

La elaboración del IBS se propuso mejorar y disciplinar la obtención de información estadística requerida por el sector social, así como establecer un red de indicadores sociales que de manera interrelacionada con el IBS permitiera una interpretación de los datos de cada una de las áreas sociales.

Además de constituir un valor indicativo de la situación social, el IBS permite efectuar comparaciones en tiempo y espacio, para así evaluar la marcha de la política social y medir el impacto de los planes de acción social orientados a mejorar la calidad de vida de la población.

El establecimiento del Índice de Bienestar Social, planteó una revisión sistemática y global de los sistemas de recolección de datos sociales; de forma que se amplió la cobertura hasta el menor nivel de desagregación geográfica y la periodicidad de las mediciones.

Estas últimas se presentan en forma separada para cada una de las áreas seleccionadas y desagregados a nivel de los indicadores considerados como representativos dentro de cada área, que son: salud, nutrición, educación, empleo e ingreso, vivienda y servicios, seguridad personal y administración de justicia.

Para realizar el Plan de Capacitación de Gerentes en el área social, fue creada la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), adscrita al Ministerio de la Familia, mediante Decreto Presidencial No. 552, de fecha 19 de Octubre de 1989.

El propósito de la FEGS es secundar el proceso de modernización institucional del Estado y contribuir al mejoramiento de la gerencia de las políticas y programas dirigidos al sector social, a través de la formación dinámica de los recursos humanos encargados de la gestión social, la asistencia técnica a las instituciones del sector social y el apoyo a la investigación aplicada al mismo.

La FEGS planteó como objetivo fundamental la formación, capacitación y desarrollo de los cuadros gerenciales para los organismos del sector público, responsables de la ejecución de los planes de desarrollo social del Estado. El cumplimiento de este objetivo se logra a través de la detección de las necesidades de formación, capacitación y perfeccionamiento gerencial en el desarrollo social; la realización de las investigaciones aplicadas; la organización de la información y documentación especializada en políticas y programas sociales; el desarrollo de capacidades de asistencia técnica y consultoría para los organismos responsables de programas sociales; y por último, el establecimiento de vínculos interinstitucionales a nivel nacional e internacional.⁴⁸

⁴⁸ FEGS: Folleto Institucional.

2. Promoción de la participación de la sociedad civil: descentralización y Organizaciones No Gubernamentales (ONG's).

Otra de las limitaciones que se presentaron en el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales precedentes fue la centralización. En este sentido, la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, propuso que la población eligiera directamente a sus gobernadores y alcaldes.

También se creó la figura del alcalde con el fin de separar al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo en los Concejos Municipales. Así mismo se diseñó un sistema electoral nominal para que los concejales incrementaran su responsabilidad personal ante los electores. Estas proposiciones se transformaron en leyes. ⁴⁹

La transferencia de responsabilidades y de recursos del Estado hacia los organismos estatales y locales implicó la descentralización de la política social. En el siguiente cuadro se puede observar como ha aumentado la distribución del situado constitucional en los estados del país a partir de 1989.

⁴⁹ Rafael de la Cruz: La estrategia de la descentralización en Venezuela, pág. 22. En: Descentralización, gobernabilidad, democracia. Editorial Nueva Sociedad, 417 págs.

CUADRO 2

VENEZUELA: DISTRIBUCION DEL SITUADO
CONSTITUCIONAL 1980-1992

| ENTIDADES FEDERALES | 1980 | 1983 | 1986 | 1989 | 1992 |
|-----------------------------|---------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| DTO. FEDERAL | 111,7 | 1.521,7 | 1.855,4 | 5.422,0 | 15.429,1 |
| AMAZONAS | 122,9 | 163,6 | 263,7 | 540,8 | 2.121,7 |
| ANZOATEUI | 396,2 | 521,5 | 751,1 | 1.584,2 | 6.216,8 |
| APURE | 208,8 | 290,2 | 365,2 | 811,6 | 3.244,0 |
| ARAGUA | 413,0 | 548,9 | 913,9 | 1.776,2 | 7.550,6 |
| BARINAS | 248,8 | 320,6 | 469,6 | 1.176,0 | 3.951,8 |
| BOLIVAR | 378,6 | 438,8 | 749,0 | 1.812,6 | 6.529,8 |
| CARABOBO | 489,7 | 648,7 | 1.048,0 | 2.231,8 | 10.146,0 |
| COJEDES | 167,3 | 217,2 | 318,6 | 678,6 | 2.699,4 |
| DELTA | 135,8 | 185,1 | 267,4 | 754,7 | 2.635,9 |
| AMACURO | | | | | |
| FALCON | 339,6 | 451,8 | 609,2 | 1.511,8 | 4.865,6 |
| GUARICO | 287,7 | 383,1 | 522,5 | 1.038,0 | 4.286,7 |
| LARA | 488,7 | 645,9 | 955,9 | 2.227,4 | 7.999,4 |
| MERIDA | 306,0 | 408,9 | 574,3 | 1.338,8 | 4.826,5 |
| MIRANDA | 588,4 | 780,0 | 1.330,2 | 2.722,2 | 12.690,2 |
| MONAGAS | 279,1 | 367,8 | 519,8 | 1.175,8 | 4.123,0 |
| NVA.ESPARTA | 177,2 | 235,3 | 368,3 | 912,5 | 3.102,8 |
| PORTUGUESA | 277,5 | 371,4 | 547,2 | 1.215,5 | 4.817,2 |
| SUCRE | 417,1 | 507,5 | 673,8 | 1.784,7 | 5.276,4 |
| TACHIRA | 393,9 | 532,2 | 732,1 | 1.488,9 | 5.942,9 |
| TRUJILLO | 325,1 | 439,7 | 554,1 | 1.330,7 | 4.301,3 |
| YARACUY | 245,4 | 312,7 | 429,5 | 974,3 | 3.734,3 |
| ZULIA | 837,8 | 1.107,7 | 1.530,6 | 3.901,5 | 15.055,4 |
| RECURSOS NO DISTRIBUIDOS | | | | 154,3 | |
| TOTAL | 8636,3 | 11400,3 | 16.369,4 | 38.564,9 | 141.606,8 |

FUENTE: OCEPRE 40 ANOS DE PRESUPUESTO FISCAL 1948-1988

La asunción de mayores responsabilidades por parte de la sociedad civil incrementó la participación de la población en la solución de sus problemas, así como en la prestación de servicios. Sin embargo, le

corresponde al Estado cumplir una función reguladora, para asegurar los niveles de calidad de los servicios.

Esto ha permitido la movilización de recursos adicionales; y ha aliviado al Estado de las obligaciones económicas que no está en capacidad de asumir. Los servicios son prestados en la forma más adecuada a las necesidades particulares de los habitantes; y con la posibilidad, por parte de los usuarios, de participar en su gestión.

En este sentido, las ONG's adquirieron un rol fundamental. Estas organizaciones, son asociaciones civiles de carácter no lucrativo, que llevan a cabo programas y proyectos con el fin de promover el desarrollo social y económico de los sectores más desasistidos. Su acción surge bien sea como sustituto de la inexistente presencia del Estado, o como complemento de la acción estatal.

Su principal fuente de financiamiento proviene de las agencias privadas de cooperación internacional; pero también se agencian recursos a través de políticas de recuperación de costos por concepto de ventas de servicios. Cabe agregar que algunas ONGs reciben donaciones del sector privado.

El papel de las ONGs se concentra en elaborar y ejecutar programas destinados a proporcionar servicios básicos a los sectores populares; difundir entre los diferentes sectores sociales nacionales e internacionales los problemas relacionados con la pobreza; formar cuadros técnicos para su futuro trabajo en el Estado, en problemáticas como la administración pública; y la elaboración, ejecución y evaluación de proyectos de desarrollo local.

Para dar respuesta a los problemas de la mujer venezolana, se propuso crear un Consejo Nacional de la Mujer, responsable de las políticas y programas que promuevan una efectiva participación del sector femenino.

3. Financiamiento de la política social: Fondo de Inversión Social (FONVIS) y organismos internacionales.

Entre otras de las acciones del Plan de Enfrentamiento de la Pobreza dentro de la reforma del sector social, estuvo la estructuración del Fondo de Inversión Social de Venezuela (FONVIS), creado en mayo de 1990 para asistir al programa de Inversión Social Local (PROINSOL); y también el Proyecto de Desarrollo Social (PDS) -como instancia que sirviera a los fines de ambos proyectos, con financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial-, y que además fuera útil para canalizar hacia los grupos en situación de pobreza, los recursos provenientes de otras fuentes nacionales o internacionales.

En consecuencia, el FONVIS se planteó como objetivos identificar y negociar los recursos financieros de diversas fuentes, nacionales e internacionales, con la finalidad de canalizarlos hacia programas y proyectos sociales del Gobierno Nacional o de los gobiernos estatales.

El FONVIS también se ocupa de promover y financiar los programas y proyectos sociales dirigidos a los grupos en situación de pobreza; de prestar asistencia técnica especializada; y de promover la capacitación en el área de proyectos sociales a organizaciones gubernamentales o no gubernamentales.

El financiamiento y apoyo técnico por parte de los organismos internacionales dirigido hacia la política social, consistió en el proceso de

transferencias realizado en condiciones no onerosas y de mutuo acuerdo. Dichos organismos aportan determinadas cantidades de recursos económicos y técnicos de carácter "no reembolsable".

El Gobierno Nacional estableció un convenio con los organismos multilaterales: el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD), a fines de financiar algunos programas que forman parte de la política social.

Los Proyectos que recibieron cooperación técnica y financiera del Banco Mundial son: Proyecto de Desarrollo Social (PDS), Proyecto Formación de Recursos Humanos de Alto Nivel, Proyecto de Enfermedades Endémicas, Proyecto Mejoramiento de la Calidad de la Educación Básica, Proyecto Modernización de Hospitales.

El BID asignó la máxima prioridad a la consolidación de las reformas estructurales iniciadas en 1989, así como a la reducción del nivel de pobreza y de su grado de disparidad regional. El apoyo de los Bancos al programa de la reforma hizo hincapié en la descentralización de los servicios públicos y la diversificación de la producción.

Los proyectos sociales que contaron con la cooperación del BID, son:

Programa de Inversión Social y Local (PRINSOL), Proyecto Fortalecimiento y Modernización del Sistema Educativo Nacional, Proyecto Fortalecimiento y Modernización del Sector Salud, Programa Global de Créditos a Microempresas.

Los proyectos del PNUD están enmarcados en el Quinto Programa para Venezuela, el cual cubre el quinquenio 1992-1996. Este programa

está focalizado en un tema dirigido a la transformación del Estado. Consta de cuatro líneas de acción: descentralización y modernización del sector público y ampliación de la participación de la ciudadanía; la gestión social; los recursos naturales y el sector productivo.

Las acciones del PNUD en la gestión social están vinculadas con el Programa Plan de enfrentamiento de la pobreza. Algunos proyectos que reciben apoyo del PNUD son: Proyecto de Apoyo a la Economía Popular, Proyecto Campaña Concientizadora para la Prevención de la Producción, Tráfico y Consumo de Drogas, Proyecto de Desarrollo Social (este apoyo fue suspendido), Proyecto de Apoyo al Desarrollo Cooperativo y Asociativo, Proyecto Apoyo a la Ejecución del Programa Nacional de Comunidades y Viviendas Productivas, Programa de Asociados para el Desarrollo, Proyecto Modernización de la Gestión Cultural.

c) El gasto social como inversión social.

La asignación del gasto social como inversión, constituyó un cambio en los lineamientos de política del Estado, pero no constituyó un cambio del rol del Estado, no obstante, se señala ya que forma parte de la política social del período 1989-1993.

El Plan de Inversiones Públicas es uno de los elementos fundamentales del VIII Plan de la Nación para acelerar el desarrollo social y económico del país. Su ejecución exigió la redefinición de la forma de realizar las inversiones a fin de asignar eficientemente los recursos.

El plan de inversiones públicas estuvo conformado por el programa de inversión social, el programa de consolidación de la infraestructura, el apoyo al sector productivo y las inversiones en las obras productivas.

La primera está enrumada hacia la inversión en los servicios públicos y los recursos humanos. La segunda y la tercera se guiaron hacia la generación de más empleos.

1. Eficiencia y equidad en los servicios sociales.

El programa de inversión social consistió en reorientar al gasto en proyectos comunitarios hacia los servicios más deficitarios y hacia las regiones de los grupos más desasistidos. Dicho programa estuvo destinado a mejorar substancialmente las condiciones de vida en muchas regiones del país; y comprendió los servicios sociales básicos, vivienda y servicios conexos y capitalización de recursos humanos.

Los cambios que se plantearon en materia de servicios públicos consistieron en instrumentar programas para mejorarlos cualitativa y cuantitativamente; para ello se propuso ampliar la cobertura y la calidad de dichos servicios, mediante un Programa de Inversión Social en Servicios Públicos.

El Programa contempló:

Cuadro 3
Resumen de programas de inversión social

| Programas de inversión social | Inversión 1990-93 | Beneficios y metas |
|--|--------------------------|--|
| Servicios sociales básicos | | |
| Educación preescolar | 20.000 | Aumentar la cobertura en 600,000 niños para 1993 |
| Educación básica | 15.400 | Aumentar la capacidad para absorber 700,000 nuevos estudiantes |
| Educación diversificada | 8.450 | Ampliar la cobertura en más de 200,00 plazas |
| Salud primaria: ambulatorios | 8.500 | Incorporar 2.800,000 hab. al servicio de atención primaria |
| Atención curativa: hospitales | 10.000 | Concluir, ampliar y mejorar el equipamiento actual |
| Vivienda y servicios conexos | | |
| Servicio de agua potable | 13.900 | Incorporar 4,200,000 hab. al servicio de agua potable |
| Sistemas de aguas servidas | 12.700 | Incorporar 3,700,000 hab. al servicio de cloacas |
| Mejoramiento de barrios | 8.000 | Equipar a los barrios de infraestructura urbana |
| Viviendas | 86.600 | Construir 617,000 soluc. habitacionales para los grupos de bajos ingresos en zonas urbanas y rurales |
| Capitalización de los RRHH | | |
| Educación superior, ciencia y tecnología | 5.000 | Mejorar la infraestructura educativa, de investigación y de desarrollo |
| Infraestructura deportiva | 1.000 | Reparar, ampliar y construir infraestructura deportiva |
| Infraestructura cultural | 4.000 | Reparar, ampliar y construir instalaciones culturales |
| Hogares de cuidado diario | 2.000 | Apoyar al programa de Hogares de Cuidado Diario |
| Habilitación penitenciaria | 1.100 | Mantener y mejorar las instalaciones penitenciarias |
| Centros Institutos de Atención al menor | 3.000 | Reparar, ampliar y construir Centros de Atención al Menor |
| Parques, recreación y turismo | 2.500 | Apoyar al turismo social y la conservación ambiental |
| Total | 202.150 | |

FUENTE: Cordiplan: El Gran Viraje. Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación.
 Enero de 1990.

En materia de agua potable se invertirán cerca de 14 mil millones de bolívares en 1989, la dotación de nuevos sistemas de cloacas posibilitará la incorporación de tres millones setecientos mil personas al servicio de disposición de aguas servidas a un costo aproximado de 13 mil millones de bolívares durante el mismo período.⁴⁴

La instrumentación de un programa de viviendas para los grupos de menores ingresos se sostuvo en los mecanismos de financiamiento tradicionales así como en la nueva Ley de Política Habitacional, la cual propuso contar con una fuente segura y creciente de financiamiento para la construcción de viviendas.

Esta Ley fue promulgada el 14 de septiembre de 1989; y entró en vigencia el 1 de Enero de 1990.

El ahorro obligatorio de los trabajadores del sector público y privado así como de las personas particulares conforma un fondo que garantiza el financiamiento de viviendas a tasa de interés preferencial. Se estableció que el ejecutivo debía aportar el 5 % del Presupuesto Nacional y el 5 % del Situado Constitucional para destinarlo al llamado Plan de Vivienda.

En este momento el ahorro obligatorio se distribuye entre diversos organismos públicos, comunales e infraestructurales, para la consolidación de tierras, de viviendas y sus servicios; la consolidación de barrios, estudios e investigaciones, asistencia técnica en el área habitacional y los subsidios a los adquirientes o arrendatarios.

⁴⁴ Cordiplan: VIII Plan de la Nación. Pág. 17.

Los organismos responsables de dichos ahorros son: el Consejo Nacional de la Vivienda, la Banca Hipotecaria y las Entidades de Ahorro y Préstamo; el Instituto Nacional de la Vivienda, el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, la Corporación Venezolana de Guayana, el Ministerio de Desarrollo Urbano, Hidrocapital, Ministerio de Transporte y Comunicaciones, y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal.

2. La capitalización de recursos humanos

También se llevó a cabo una transformación radical de las políticas dirigidas a mejorar la salud, a formar recursos humanos, a generar la capacidad tecnológica en el aparato productivo y a mantener a la población en contacto con la cultura y la información.

En primer lugar, se hizo necesario cambiar la estrategia de salud a un moderno sistema basado en la prevención y la atención primaria.

Para garantizar una adecuada prestación de servicios de salud se desarrolló una política permanente de formación de recursos humanos en el área. En tal sentido se buscó adelantar la descentralización de los servicios y se establecieron los mecanismos que aseguraran la eficiencia de los mismos. Otra estrategia de acción fue la democratización de la salud, para asegurar el acceso de estos servicios a toda la población.

El programa de inversión social se condujo hacia el fortalecimiento de los sistemas de atención primaria y preventiva. Para ello se planteó la construcción de ambulatorios de atención primaria, especialmente en las zonas urbanas pobres, a un costo superior a los ocho millones de bolívares. Igualmente se contempla la dedicación de unos

diez mil millones de bolívares para terminar y mantener la red de hospitales públicos.

La nueva estrategia de desarrollo requirió una reestructuración profunda de los sistemas educativos en los aspectos cualitativos, lo que significó mejorar sus esfuerzos para elevar la calidad de los docentes, de las instalaciones y de la dotación de recursos para el aprendizaje.

La educación preescolar y básica determinarán las prioridades de la expansión de estos niveles, al ofrecer apoyo especial e integral a los estudiantes de las zonas rurales, fronterizas, indígenas y marginales urbanas.

Además, se propuso la ampliación de la planta física de la educación preescolar para acomodar a seiscientos mil niños con una inversión de veinte mil millones de Bs.

En la educación básica, se invirtieron en obras más de quince mil millones de bolívares; para incrementar el número de alumnos atendidos de tres millones setecientos mil, a cuatro millones trescientos mil en 1993.

45

La educación diversificada, técnica y profesional, se propuso ser beneficiaria de una inversión superior a los ocho mil millones de bolívares, para así ampliar en doscientos mil estudiantes la matrícula del sector.⁴⁶

El logro del dominio científico tecnológico sólo podía ser posible a partir del desarrollo de sus dimensiones básicas a saber:

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ Idem.

El desarrollo científico tecnológico propio, lo cual requería establecer prioridades de acuerdo a las demandas económicas, sociales y culturales del país; el fortalecimiento de las instituciones de investigación y desarrollo; la formación de recursos humanos especializados y el financiamiento de nuevas tecnologías en áreas selectas.

La transferencia efectiva de tecnología a partir de la actualización de la información de las tecnologías disponibles en el país y en el mundo. El fortalecimiento de la capacidad evaluadora, administradora y negociadora de las tecnologías de las empresas ejecutoras de proyectos, así como la instrumentación de mecanismos de desagregación de paquetes tecnológicos, un mayor conocimiento gerencial que permita lograr una gestión eficiente de los aspectos tecnológicos, y una legislación que garantice una adecuada protección a la propiedad intelectual. Este aspecto, unido a una política efectiva de promoción de la inversión extranjera, permitirá al país tener acceso a los más recientes desarrollos tecnológicos.

La prospectiva científico tecnológica ha sido pensada para evaluar las potencialidades, requisitos e impactos de los nuevos hallazgos y sus posibilidades de desarrollo en Venezuela y estudiar las oportunidades de un desarrollo científico y tecnológico basado en las condiciones que ofrece el medio tropical.

La nueva estrategia cultural se propuso entender la cultura como un medio para el desarrollo nacional, por su condición de derecho humano y de servicio público; y así abarcar un conjunto de lineamientos específicos dirigidos: a un desarrollo armónico de los distintos procesos de creación y disfrute de la diversidad cultural; a la participación de la población; a la protección y difusión de los patrimonios culturales; a la integración regional y subregional; el mejoramiento de los recursos humanos

La distribución del ingreso se mejorará a través de la ampliación de la base de la propiedad productiva y la promoción de asociaciones y cooperativas de producción solidaria.

Además, se fortalecerán las condiciones de competitividad de la fuerza de trabajo por medio de la capacitación y la actualización del sistema de seguridad social. Es necesaria una profunda reforma del sistema de seguridad social que incluya la activa participación del sector privado. Por ello es inaplazable la reestructuración del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (I.V.S.S), para aumentar su cobertura y su eficiencia como mecanismo de ahorro, mejorar su capacidad de prestación del servicio de salud y aumentar substancialmente las jubilaciones.

Así mismo, el nuevo sistema de seguridad social deberá incluir la promoción de mecanismos voluntarios de ahorro y jubilación dentro de sistemas privados de pensiones.

A continuación se presentará un panorama de la situación social, para observar la incidencia de la introducción de los cambios en el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales.

C. CÓMO HAN INCIDIDO LOS CAMBIOS EN EL ROL DEL ESTADO, EN EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES EN LA SITUACIÓN SOCIAL DE VENEZUELA 1989-1993.

Antes de responder a la interrogante que se presenta, se hará una revisión de la política social de los períodos anteriores, para ofrecer al lector una mayor comprensión de la política social actual a través de la comparación.

Un rasgo positivo del I Plan de la Nación, es que fue orientado hacia el logro del mayor bienestar para la población en general.

Otro de esos rasgos, consistió en la orientación de la educación hacia el área técnica, en forma tal de poder llenar los requerimientos de las empresas en general.

La discusión e importancia de este aspecto de la educación que contemplaba el I Plan de la Nación puede apreciarse a la luz de la actual situación del país, si se toma en cuenta como ha perjudicado a las empresas el no contar con mano de obra calificada, puesto que, hoy en día, Venezuela carece de Escuelas Técnicas en las cuales se pueda preparar personal calificado.

También, fue muy positivo en el I Plan, el aspecto referido a la salud; puesto que se logró el control efectivo de enfermedades terribles que diezmaban la población, tales como la Bilharzia, el Mal de Chagas, etc.

En cuanto al II Plan de la Nación, uno de sus aspectos más resaltantes es el haber logrado tanto una mayor tasa de empleo, como una disminución de la tasa de desempleo.

Así mismo, la puesta en práctica de ese Plan, logró en el área educativa disminuir el porcentaje de analfabetismo, mejorar la calidad de la educación, y abrir las Escuelas Técnicas, Industriales y Agropecuarias que capacitarían la mano de obra requerida por las empresas.

El II Plan continuó lo pautado por el I en cuanto a educación y salud se refiere; puesto que se abrieron las Escuelas Técnicas, se siguieron los planes para erradicar las enfermedades de origen hídrico; y también se continuó la tarea de dotar y mejorar los servicios hospitalarios.

Un aspecto novedoso del II Plan, consistió en el proyecto de construcción de viviendas para el medio urbano y rural; y también, la asistencia que se prestó a las barriadas, para dotarlas de servicios que contribuyeran a mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

De entre los rasgos más notorios del III Plan, está lo referido a la atención de la juventud y la niñez. Tanto en este como en otras características de este Plan, se advierte su vinculación con el proceso económico, para atender a las necesidades específicas del país, tal y como era prioritario en ese momento la preparación de los recursos humanos, y dentro de esto se estableció una población objetivo como es el conjunto formado por la juventud y la niñez.

Del II al III Plan, se puede apreciar una continuidad en lo que se refiere a la vivienda. Sin embargo, en el III Plan, este aspecto es más detallado, toma en cuenta rasgos tales como las zonas donde hay mayor carencia de viviendas; la capacidad de ingreso familiar; el otorgamiento de préstamos, y define los responsables de estas medidas, puesto que se estimula al sector privado a participar en los planes de construcción de viviendas de interés social, de modo que no es sólo ni directamente el Estado, el que se ocupa de la construcción de las viviendas.

Del II al IV Plan de la Nación, se observa una continuidad en cuanto a políticas de empleo. Se atiende a los aspectos tanto de aumentar el número de plazas vacantes como a disminuir la tasa de desempleo. Igual continuidad se aprecia en cuanto a los planes educacionales, puesto que el plan prevé la capacitación de los recursos humanos del país.

Así mismo, los planes de salud se continúan y se crea el Servicio Nacional de Salud.

Por otra parte se inicia el estímulo a la participación activa de la población en los planes sociales; y continúa al menos en el plano discursivo la vinculación de las políticas sociales con el proceso económico.

En cuanto a la vivienda, el IV Plan continúa con la construcción de las mismas así como con el estímulo del sector privado para que las construya; pero se contemplan dos rasgos interesantes: en primer lugar, lo relativo a la planificación urbana; y, en segundo lugar, se toma en cuenta por primera vez, la dotación de servicios públicos y comunales para las áreas habitadas.

El V Plan de la Nación, también expresa, al menos en el plano discursivo, su intención de que las políticas sociales, culturales, educativas, de salud, etc., se vinculen estrechamente al desarrollo económico.

En cuanto a la educación se insiste en su democratización, para que se garantice la igualdad de oportunidades de estudio y de trabajo a todos los ciudadanos.

El aspecto salud, contempla por primera vez la prevención, al realizar planes concretos que atiendan tanto a la calidad nutricional de los ciudadanos como que garanticen el abastecimiento de los productos alimenticios esenciales.

Igualmente, este aspecto preventivo, contempla por primera vez la educación alimentaria de la población.

El V Plan continúa con los aspectos referidos a la construcción de viviendas para las áreas más deprimidas económicamente, que ya se anunciaban en el IV Plan.

En el VI Plan de la Nación, se habla por primera vez de políticas destinadas a mejorar las condiciones y la calidad de vida de los venezolanos, sobre todo de aquellos en situación de pobreza.

También, es importante destacar que en los planes anteriores, se tratar de sustentar estas políticas sociales en el desarrollo económico; y por ende, se estimularon el crecimiento del empleo y de los ingresos.

Es muy importante resaltar, que el VI Plan no se dedica exclusivamente a expresar las políticas para la satisfacción de las necesidades ciudadanas, del orden que sean (educativas, de salud, de vivienda, etc.); sino que se da prioridad al hecho de comprender esas políticas dentro de un concepción ideológica que también se pretende transmitir a la población.

Por ello, por ejemplo, ya no se trata nada más de aumentar la matrícula escolar, de democratizar la educación; sino que se hará hincapié, en que los contenidos de esa educación destaquen, fortalezcan y difundan los valores nacionales.

La gran idea del VII Plan de la Nación, consiste en un novedoso aspecto de presentarse como un Pacto Social, esto es, como un acuerdo entre todos los sectores del país: políticos, económicos, religiosos, culturales, educativos, etc., para participar en el proceso de desarrollo social.

El VII Plan tiende a una mejor distribución del ingreso y a la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, tal y como en su oportunidad lo expresó el VI Plan; sin embargo, esas políticas del VII Plan pasan por el dramático reconocimiento de que la marginalidad en Venezuela se ha convertido en un problema grave; y que por tanto, esas políticas al menos en el plano del discurso, deben destinarse a resolver ese problema.

El VII Plan contempla, al menos en el aspecto discursivo, el enfrentar la pobreza en sus términos estructurales (origen, causas), como en sus términos compensatorios.

Así mismo, el VII Plan continúa con la idea de transmitir una concepción ideológica a la población, expresada en el discurso como la internalización de los valores éticos y de solidaridad social.

También, el VII Plan sigue en términos semejante a los planes anteriores, las políticas relativas al empleo, la educación, la salud y la vivienda.

El elemento fundamental del VIII Plan de la Nación es la focalización, que se refiere en este Plan a una población objeto, definida como la población de menores recursos; y a la atención de dicha población en áreas específicas.

Es importante señalar que dicha focalización contempla la sustitución de los subsidios indirectos por subsidios directos.

Otro elemento importante del VIII Plan, al menos a nivel del discurso, es la consideración del gasto social como inversión, lo cual puede apreciarse en el Plan de Inversión Pública, dirigido a las áreas de Capitalización de Recursos Humanos, Servicios Públicos y Empleos.

En el área de capitalización de Recursos Humanos, en el sector educativo, se amplió la cobertura de todos los niveles educativos, pero se hizo, énfasis en el nivel preescolar más que en la educación universitaria.

En el área de salud el VIII Plan dirige sus recursos, fundamentalmente, hacia la prevención. Esto se advierte en la multiplicación de los centros ambulatorios de atención, tanto a nivel urbano como rural.

En cuanto a los servicios públicos, el VIII Plan intentó cubrir las zonas geográficas anteriormente desasistidas, así como los servicios más deficitarios.

Por lo que respecta al empleo, lo novedoso consiste en que en el VIII Plan, el Estado parece concientizar el hecho de que debe abandonar su rol de gran empleador; y así coordina políticas destinadas a que sea la empresa privada la que genere el porcentaje de empleo que el país necesita.

Otro aspecto relevante del VIII Plan es la reforma institucional del sector social, que contempla varios aspectos: la coordinación de los organismos encargados de lo social; la gerencia de las políticas sociales; la descentralización de los organismos encargados de lo social; la participación de la sociedad civil y el financiamiento de las políticas sociales.

Hasta ahora se ha señalado, cómo el rol del Estado en el desarrollo de las políticas sociales ha estado vinculado al modelo de desarrollo económico; y cómo al cambiar éste, con la instrumentación del Plan de Ajuste Macroeconómico en 1989, cambian las políticas sociales del Estado.

El Plan de Ajuste Macroeconómico instrumentado en 1989 contempló una serie de medidas económicas dirigidas a restablecer los desequilibrios macroeconómicos que presentaba la situación económica del país en 1989.

Algunas de estas medidas, tales como la liberación de precios, la devaluación gradual del bolívar y la reestructuración del gasto, produjeron un impacto negativo en la situación social venezolana, al acentuar el deterioro que se venía registrando en los indicadores sociales desde la década de los ochenta.

Para contrarrestar los efectos negativos de la aplicación del Plan de Ajuste Macroeconómico, se previó la adopción de medidas que implicaron cambios en la gestión social, ello con miras a hacer más eficiente la política social dada la limitación de los recursos económicos.

Los cambios consistieron en la reorientación del gasto social focalizado en programas sociales; para dirigirlo a la atención de las necesidades básicas de la población de menores recursos. Así como la reforma institucional del sector social.

El conocer y caracterizar estos cambios ha sido el objetivo central de esta investigación; por ello en el siguiente apartado se intenta presentar una descripción de la situación social de Venezuela, a raíz de la estructuración de la nueva orientación de la política social en 1989. Ello para conocer, si la incidencia que los cambios en el rol del Estado han tenido en la situación social venezolana en el período 1989-1993, compensó los efectos negativos del Plan de Ajuste Macroeconómico.

Cabe aclarar aquí, que no es objetivo de este trabajo el hacer una evaluación exhaustiva del proceso de focalización en sí y de la reforma institucional del sector social; sino de la observación de algunos indicadores representativos de la situación, para estudiar cómo el proceso de la focalización y de la reforma institucional han incidido en la situación social.

El objetivo de este apartado es conocer la incidencia que los cambios tuvieron en la situación social. Por ello se seleccionaron algunos indicadores que se consideraron significativos de esa situación; cuyos indicadores presentaron resultados que señalan aspectos positivos o negativos de la política social en general. Esto, sin embargo, no agota todo lo que pueda afirmarse sobre las políticas sociales, puesto que para ello habría que hacer una evaluación de estas políticas en términos de cobertura, presupuesto, metas programadas y ejecutadas, etc., **que no son objetivo de este análisis.**

Es importante subrayar que la situación social no es solamente producto de la aplicación de las políticas sociales; sino que en dicha situación también influye el entorno económico en que ella se desarrolla. Es por ello, que antes de descubrir el comportamiento de los indicadores sociales, se observarán los indicadores económicos, que muestren el panorama económico.

Por lo que se refiere a los indicadores económicos, se tomaron en cuenta el Producto Interno Bruto (PIB), el Producto Interno Bruto Per Capita (PIB per capita), la inflación, el empleo y el ingreso real familiar promedio y el salario real, como indicadores representativos de la situación económica.

Las políticas económicas organizadas en 1989 no lograron corregir los desequilibrios macroeconómicos que presentaba la economía del país, en 1989 la actividad económica sufrió una disminución que registró un valor de -8,6 %, luego de este resultado recesivo presentó un valor de 6,8 % para finalizar en una fase recesiva en 1993 en -1,0 %. (ver anexo 1).

En relación al PIB per capita, viene registrando caídas en su crecimiento tanto en 1989 (-10,9 %) y 1993 (-3,2 %). (ver anexo 1). La inflación registró un incremento de 16 %, a 1981, al 81 % en 1989. Este valor disminuyó a 45 % en 1993; pero siguió siendo una cifra que afectó y que afecta el poder adquisitivo de la población. (ver anexo 1).

También es importante señalar que el período en estudio (1989-1993) es muy corto para medir la incidencia de los cambios en la situación social. Por un lado, algunos indicadores no tienen sensibilidad de impacto a corto plazo, por lo que los cambios apreciados pueden ser muy poco significativos; por otro lado, el diseño y aplicación de la política social exige tiempo; tanto para ser organizada mediante procedimientos estructurales, como para hacerse efectiva una vez instrumentada.

Todo esto, pues, hace necesario remitirse a un período de estudio más amplio: 1980-1993; para observar la influencia de los cambios ocurridos en la política social estructurada en 1989, dentro del deterioro que vienen registrando los indicadores sociales desde 1980.

1. Focalización del Gasto Social.

El objetivo central del plan para enfrentar la pobreza fue atender la a la población en situación de pobreza crítica, por lo que se analizaron los indicadores de pauperidad a través de los métodos de Línea de Pobreza (LP) y de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), con los datos presentados en el trabajo de María Helena Jaén: " Política Social, Nutrición y Pobreza".

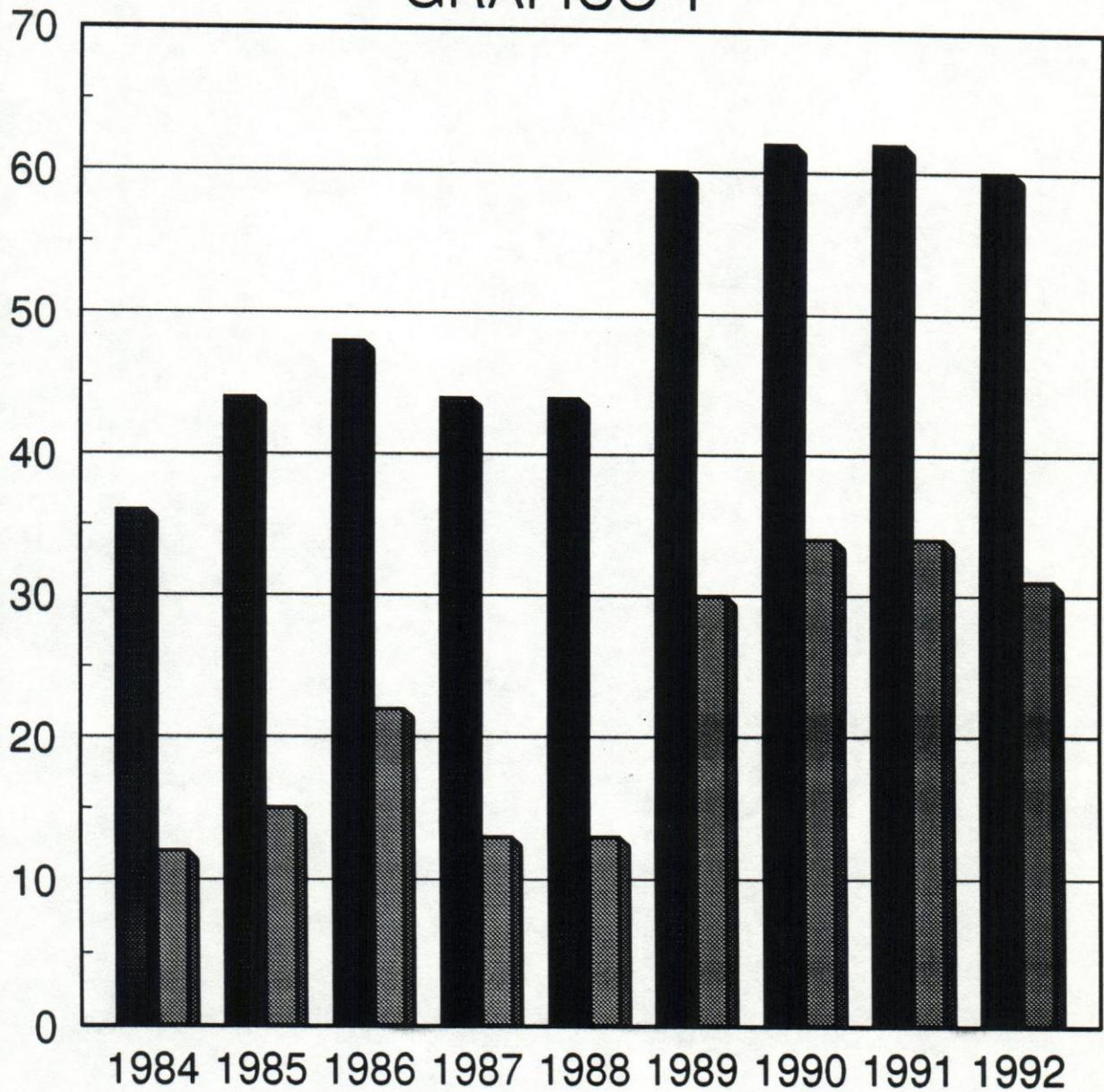
Según el método LP, los datos publicados por AGROPLAN y el Ministerio de la Familia indicaron una tendencia creciente del porcentaje de pobreza total, la cual aumentó de 36 % en 1984 a 62 % en 1992 .⁵² (ver gráfico 1)

Según la metodología LP adaptada por Gustavo Márquez, la pobreza total también aumentó de 17,7 % en 1981 a 34,8 % en 1991. Sin embargo, hay

⁵² María Helena Jaén: Política Social, Nutrición y Pobreza. Pág. 55.

EVOLUCIÓN DEL % DE HOGARES EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA Y CRÍTICA 1984 - 1992

GRÁFICO 1



Pobreza Total



Pobreza Extrema

que considerar que en 1991 disminuyó (34,6 %), en relación a 1989 cuando alcanzó un valor de 41,3 %. ⁵³

Según el método Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), los datos presentados en el anexo 2, cuadro 4, aportados por el Censo de Población y Vivienda de 1980 y 1990 (OCEI), arrojan como resultado que en Venezuela el porcentaje de hogares pobres es de 40,7 % en el año censal 1980, cifra que disminuyó a 38,5% en el año censal 1990. ⁵⁴ (ver gráfico 2)

Según el método LP, los datos presentados permiten observar un aumento de la población en situación de pobreza, de lo cual podría inferirse que las políticas sociales han sido insuficientes, ante el deterioro del ingreso.

A diferencia de los resultados alcanzados con el método LP, los datos analizados con el método NBI, presentan una disminución de los índices de pobreza.

El Plan de Enfrentamiento de la Pobreza, también desarrolló un conjunto de programas, dirigidos a aumentar la cobertura y permanencia de la población en edad escolar; para lograr esta meta, se transfirieron recursos económicos y alimentarios a las familias de bajos ingresos, con niños en edad escolar.

Según se puede observar en el gráfico 3, las tasas de escolaridad en educación preescolar y básica del año 1989, presentan una tendencia creciente con respecto al año 80 (33,4%). Igualmente, para 1992 el aumento de dicha escolaridad fue bastante significativo, al pasar en el área de preescolar, de 37,0 % en 1989-90 a 42,6 % en 1992-93; mientras que en la educación básica pasó de 106,3 % en 1989-90 a 109,5 % en 1992-93, lo cual indica un incremento de la cantidad de niños en edad escolar que asisten a la escuela.

⁵³ *Ibidem*, pág. 56.

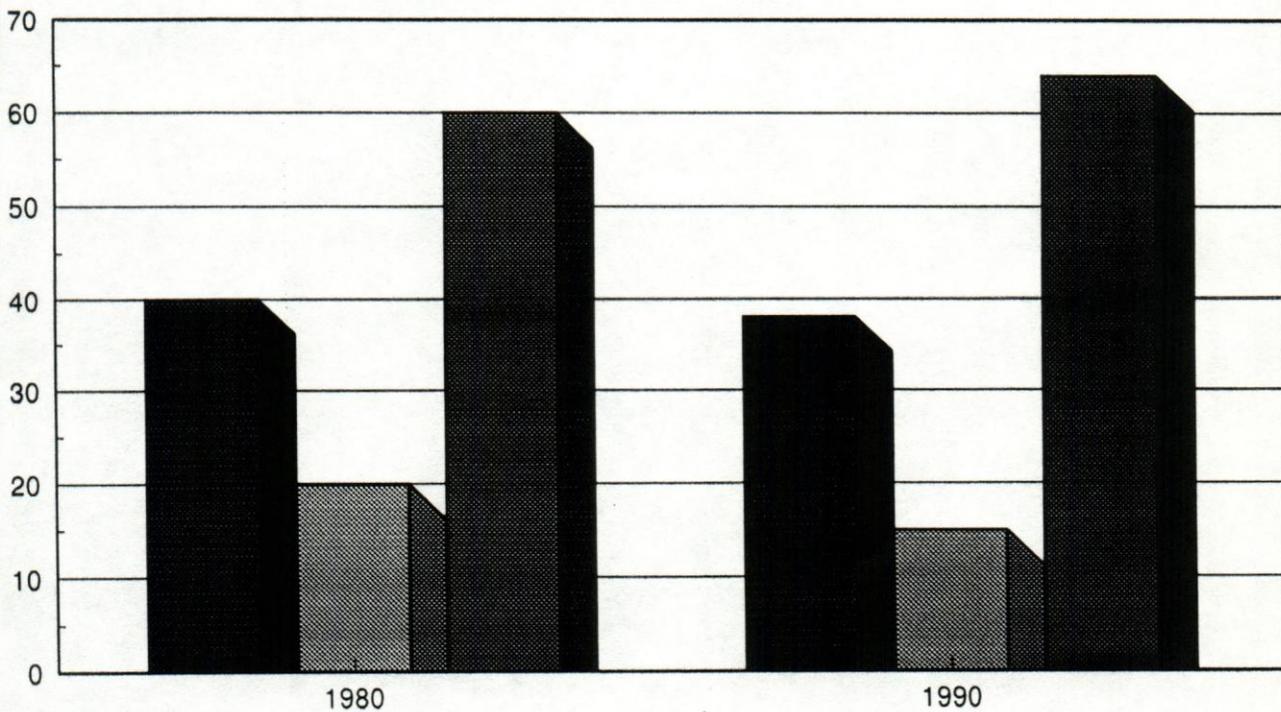
⁵⁴ *Ibidem*, pág.57.

GRÁFICO 2

1980-1990

SITUACIÓN DE POBREZA EN VENEZUELA

INFORMACIÓN CENSAL 1980-1990



Pobreza NBI



Pobreza Extrema



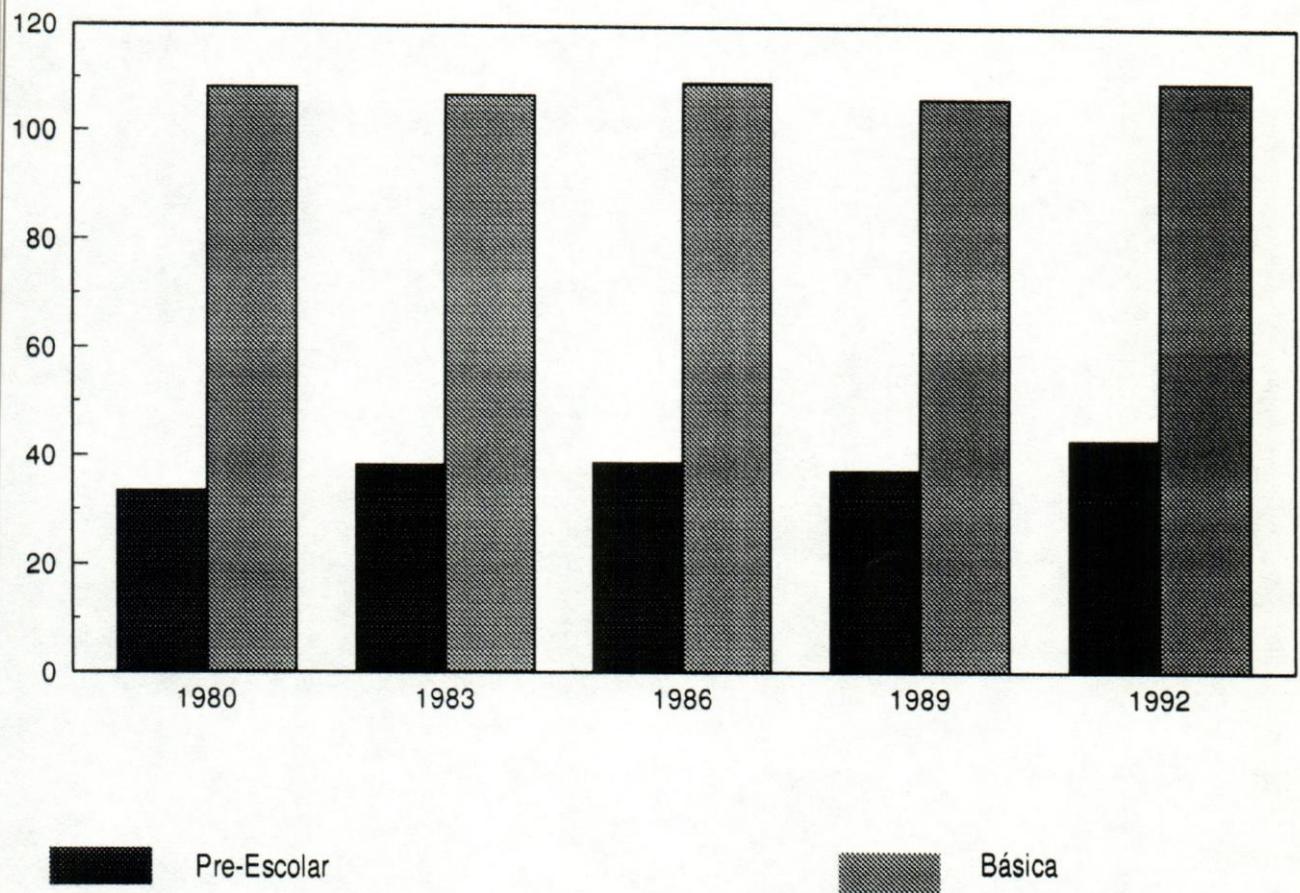
NBS

Fuente:
Anexo 2. Cuadro 4

GRÁFICO 3

TASA DE ESCOLARIDAD Y BÁSICA

AÑOS 1980/81 - 1992/93



Este aumento en las tasas de escolaridad también podría deberse a la instrumentación de las transferencias directas de implementos educacionales, que han posibilitado la incorporación de la población de 2 a 12 años en el sistema educativo.

Este efecto positivo también se puede observar en la disminución de la tasa de deserción, cuya tasa se acentúa se acentúa en el año académico 1989-90, con un 2,9 %; y esta tendencia se mantiene en el año académico 1991-92 con un 3,9 %, mientras que aumenta en 1992-93 con un 5,7 %. Esto patentiza, sin embargo, un valor inferior a la orientación que se viene registrando desde 1980 (7,0 %), lo cual podría deberse a la instrumentación de las transferencias directas, ya que los beneficiarios de los programas sociales se inscriben y asisten a la escuela, gracias a que perciben un subsidio. Esto se puede observar en el gráfico 4.

Cabe agregar que los Programas de Enfrentamiento de la Pobreza complementaron los programas educativos, con otros dirigidos a atender los aspectos nutricionales y de salud, tales como la merienda escolar, el vaso de leche escolar, los comedores escolares, el Lactovisoy, etc; y para la población lactante, los hijos de madres trabajadoras de escasos recursos, se organizaron los programas: Hogares de Cuidado Diario y el Programa Alimentario Materno Infantil.

En cuanto a la tendencia de la tasa de mortalidad infantil, en menores de 1 año, se aprecia que la misma viene disminuyendo desde 1980 (31,7 %); mientras que para el año 1989 presenta un aumento de 24,9 %, el cual llega a 25,2 % en 1992.

Según los datos señalados en el anexo 2, cuadro 1 se puede observar que los indicadores nutricionales, presentaron una leve mejoría de la situación nutricional, de la población de menores a 15 años, según peso-talla, así se pudo

GRÁFICO 3

TASA DE ESCOLARIDAD Y BÁSICA

AÑOS 1980/81 - 1992/93

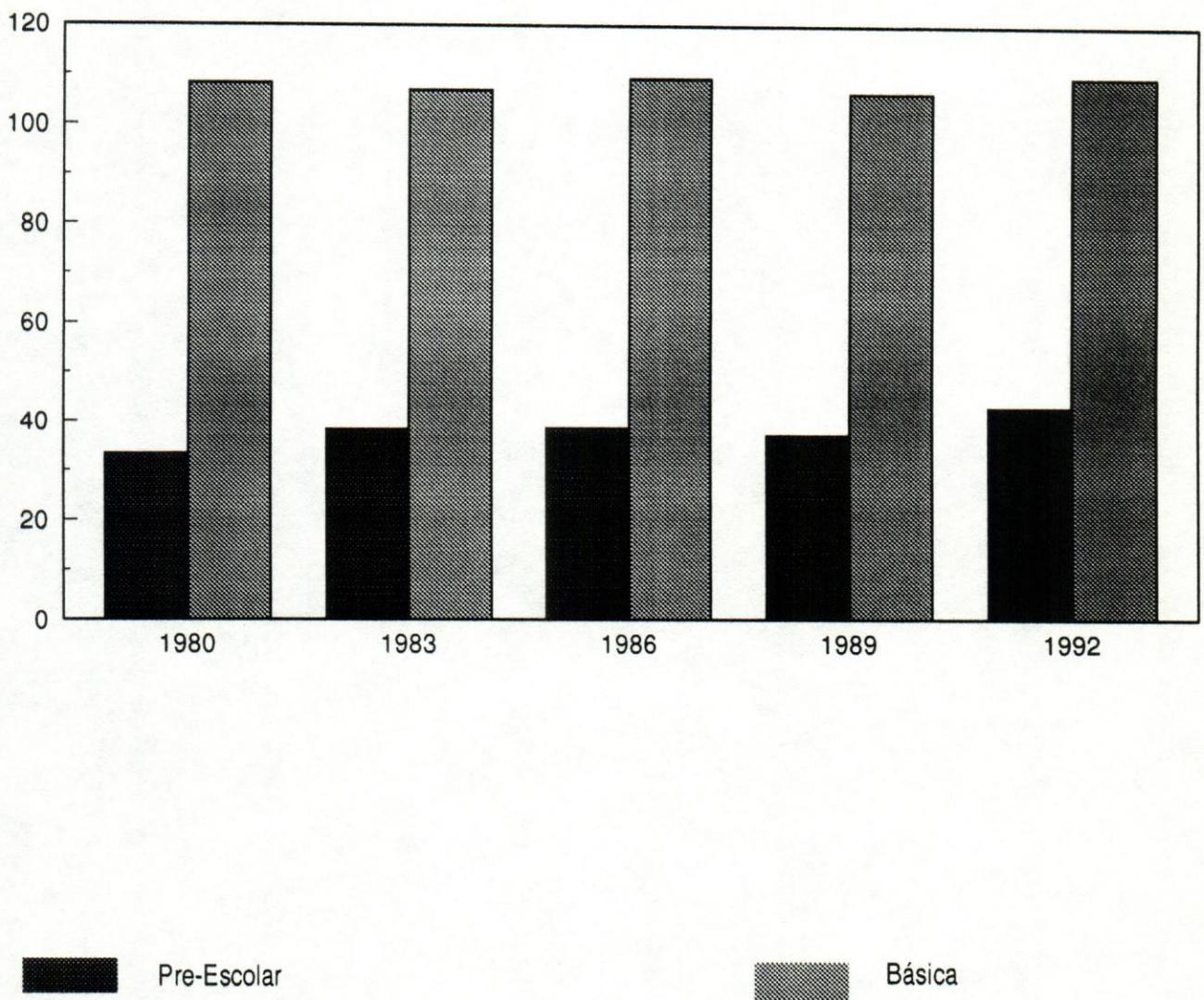
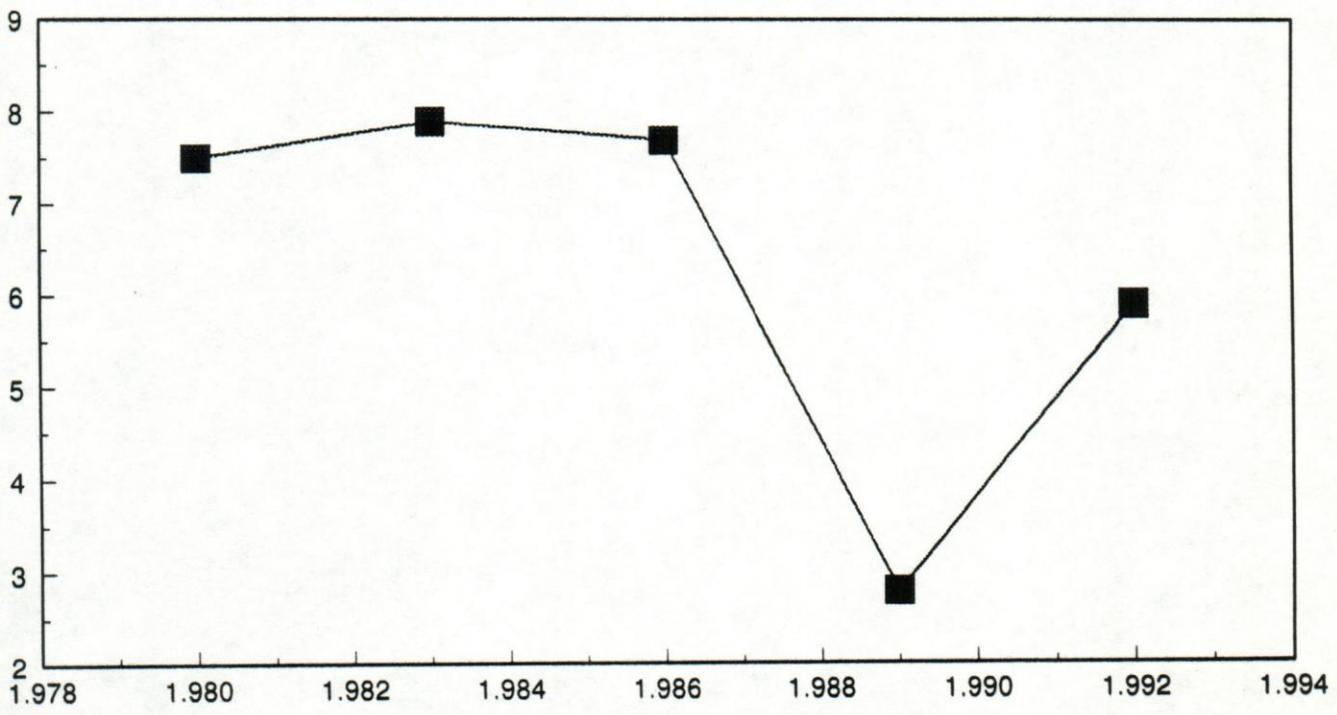


GRÁFICO 4
TASAS DE DESERCIÓN EN BÁSICA 1980-1992



Deserción 

observar que el porcentaje ubicado bajo la norma viene disminuyendo así: de 18,5% en 1980 a 17,0% en 1983, a 15,1% en 1986, a 15,8% en 1989, ubicándose en 1992 en 7,5 %, estas reducciones si bien no se consideran significativas, no expresan un deterioro de la situación, lo cual podría deberse a los aportes nutricionales de los programas sociales compensatorios alimentarios. (ver gráfico 5).

Sin embargo, se observa una contradicción al analizar otros indicadores, los cuales si expresan un fuerte deterioro de la situación nutricional, así se tiene que la mortalidad por deficiencias nutricionales se incrementó de manera significativa, en los menores de 1 año pasa de 39,6 muertes por cien mil habitantes, a 64,7 muertes por cien mil habitantes, en 1992. (ver gráfico 5).

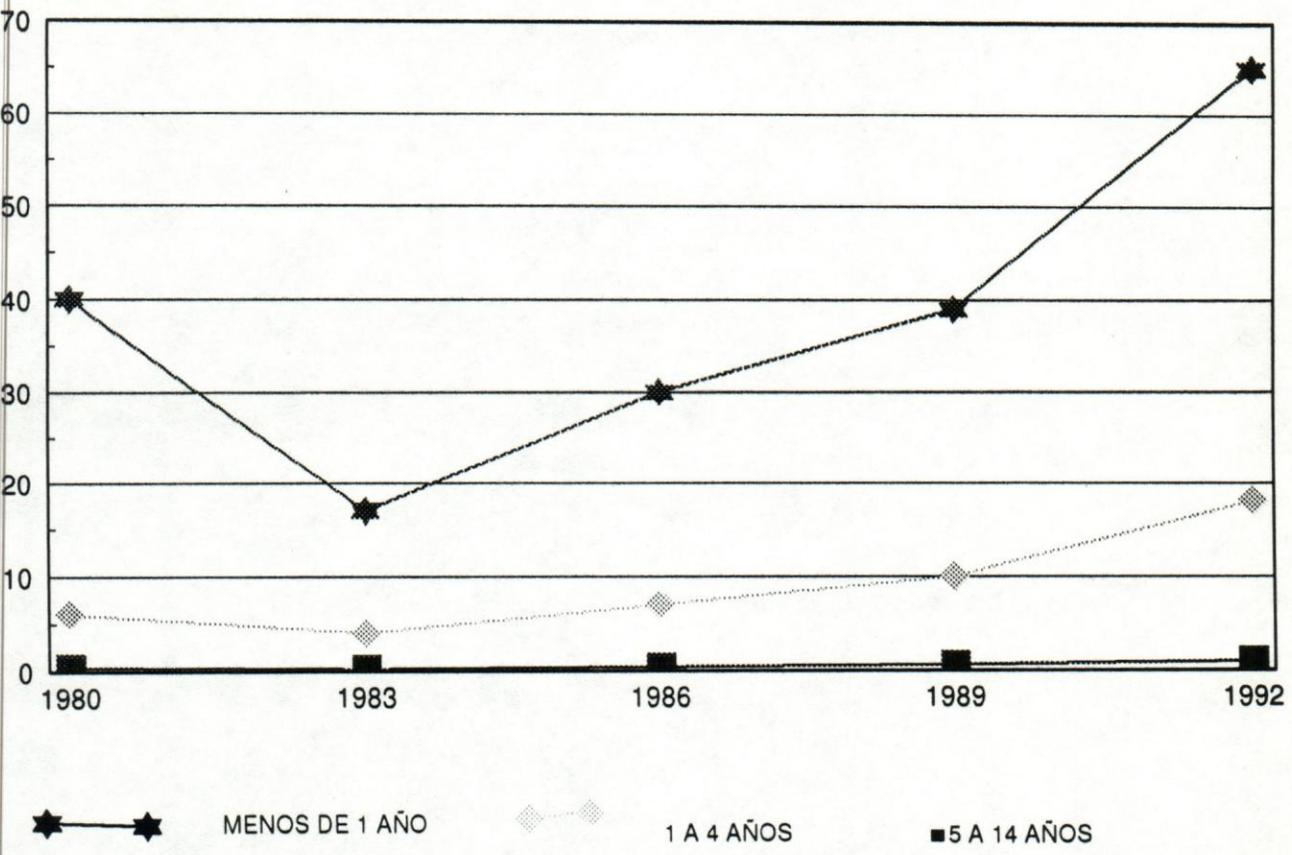
En los niños de 1 a 4 años, la mortalidad por deficiencias nutricionales se incrementó de 6,4 por cien mil habitantes en 1989, a 17,7 muertes por cien mil habitantes en 1992; y en niños de 5 a 14 años, se incrementó de 0,6 a 1 muertes por cien mil habitantes en 1992. (ver gráfico 5).

El panorama negativo de estos indicadores podría explicarse por los factores estructurales a los que están asociados, lo cual dificulta la incidencia de la compensación nutricional.

2. Reforma Institucional del Sector Social.

Para llevar a cabo la asignación focalizada del gasto social y la orientación hacia la inversión social, fue necesario realizar la reforma institucional de dicho sector; la cual consistió en el proceso de coordinación y descentralización, en la aplicación de la gerencia a los programas sociales, así como en el estímulo a la participación de la sociedad civil y en la utilización del financiamiento internacional.

GRÁFICO 5
TASAS DE MORTALIDAD POR DEFICIENCIAS
NUTRICIONALES 1980-1992



Fuente: Anexo 2. Cuadro 2

A fin de instrumentar la Reforma Institucional del Sector Social, el Estado debió fortalecer su red institucional y promover la participación organizada de la población. ⁵⁵

La primera tarea implicó la coordinación de los diversos organismos apropiados para formular y ejecutar programas sociales, así como la racionalización de los mecanismos de asignación de recursos. ⁵⁶

En este orden de ideas, el Estado propuso la creación del Ministerio de Desarrollo Social como ente rector encargado de la coordinación de los organismos ejecutores de la política social.

Este nuevo Ministerio acordó emprender el desarrollo de un Sistema de Información Social; y de un Programa de Formación de Gerentes Sociales.

En relación a la creación del Ministerio de Desarrollo Social, cabe destacar que a partir de 1989 se hicieron dos intentos para la integración del Ministerio del Trabajo con el MSAS y el Ministerio de la Familia, bajo la denominación de Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. Estos intentos no tuvieron éxito.⁵⁷

Por lo que se refiere al Ministerio de la Familia, se revisó su estructura para adecuarla a las funciones de planificación, coordinación y seguimiento de políticas y programas sociales prioritarios, que incluían la adscripción al citado Ministerio de algunos organismos que se consideraron compatibles con sus nuevas funciones. En base a ello, en Noviembre de 1991 se dictó el Reglamento Orgánico del Ministerio de la Familia. ⁵⁸

⁵⁵ VIII Plan de la Nación, *Op. cit.*, pág. 16.

⁵⁶ *Ibidem*, pág. 22

⁵⁷ Haydeé García: La política social antes y después del ajuste. Pág. 118.

⁵⁸ *Ibidem*, pág. 118-119.

La nueva organización no se llegó a consolidar, de modo que se encuentran unidades de planificación, coordinación y control que están formalmente creadas, pero que no cuentan con el respaldo administrativo para desempeñar cabalmente sus funciones. Del mismo modo, la estructura de cargos no coincide con las necesidades actuales tanto del Ministerio como del país. Por otra parte, el Ministerio tiene una multiplicidad de entes adscritos, que son en su mayoría ejecutores de actividades muy específicas; y que distraen la atención de las actividades primordiales inherentes a la rectoría. Ellos son: la Fundación José Félix Rivas, el Instituto Nacional de Deportes (IND), el Instituto Nacional del Menor (INAM), etc. ⁵⁹

A pesar de que los programas se independizaron con la creación de instituciones encargadas de su administración y de su ejecución, "se crearon la Fundación PAMI, Fundapreescolar, el FONVIS, se diversificaron los mecanismos de distribución del Programa Hogares de Cuidado Diario hacia ONG's distintas a la Fundación del Niño" y "cerca de cuatrocientas ONG's se incorporaron a los niveles locales de distribución y a la banca privada con la Beca Alimentaria". ⁶⁰

Sin embargo, la rapidez con que fueron instrumentados los programas sociales, hicieron que el diseño, estructuración y asignación de los nuevos programas fuese aún muy centralizada.

Para realizar la segunda tarea, consistente en la promoción de la participación organizada de la población, se estableció la Comisión para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP) la cual fungirá como organismo permanente de coordinación y concertación de las prioridades sociales. ⁶¹

⁵⁹ Idem.

⁶⁰ Op. Cit., pág. 114-115.

⁶¹ Op. Cit., pág. 22

La COPEP logró reunir a los principales organismos vinculados con el sector social a nivel nacional, y constituyó un intento de descentralización a nivel estatal. De hecho se crearon subcomisiones en la mayoría de las entidades, con la responsabilidad de elaborar un Plan de Enfrentamiento de la Pobreza para cada entidad federal. Este Plan fue elaborado con unas líneas mínimas de acción, emanadas del nivel central, que incluían la metodología a usar y los programas en los cuales el Plan debía basarse.

No obstante, esta Comisión no logró cumplir con sus objetivos de coordinación; y esto se debió, según lo señala Haydée García, a la concurrencia de diversos factores: la autonomía y centralismo que mantuvieron los ministerios principales para ejecutar los programas prioritarios como el PAMI y la Beca Alimentaria; las dificultades institucionales y la indefinición que para el momento de sus actividades existía en algunos de los programas.

El desarrollo de la descentralización ha sido otro de los procesos enmarcados dentro de la evolución de la Reforma Institucional del Sector Social, y consistió en la transferencia de competencias del gobierno central a los estados, con el fin de hacer más eficientes las gestiones.

A pesar de las restricciones y resistencias opositoras con que ha tropezado este proceso, se puede decir que el mismo se ha llevado adelante.

En este sentido, la elección de gobernadores y alcaldes en 1989, y el diseño de un sistema electoral nominal para los concejales, fueron proposiciones que se transformaron en leyes que constituyeron la base de la descentralización.

"La Ley de Descentralización y Transferencias de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados (LOD) que define competencias de carácter exclusivo y

enumera competencias de tipo concurrente entre la nación y los estados. Y la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal (LORM) que creó la figura del alcalde y separó los poderes ejecutivos y legislativos a nivel local, Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores de Estado, La reforma de la Ley Orgánica del Sufragio, que hace más nominales las elecciones de los cuerpos legislativos, aumentando la exposición de los electos a sus comunidades de electores ".⁶²

En este orden de ideas cabe destacar el interés que han demostrado los gobernadores por desarrollar el proceso de descentralización, bien sea fortaleciendo sus aparatos administrativos y aprovechando sus propios recursos; o apelando a la Ley de descentralización para solicitar la transferencia de servicios y competencias; todo lo cual reafirma que la descentralización se ha llevado adelante.

Por otra parte, en esta primera etapa de la descentralización, el sector municipal ha sido el menos atendido. Sin embargo, en municipios muy importantes se han observado iniciativas que se concretan en reformas administrativas, así como importantes esfuerzos para recaudar los tributos, etc.

La elección directa de gobernadores y alcaldes abrió la posibilidad de que estos funcionarios se hicieran más responsables ante sus electores; y de que los ciudadanos pudieran exigirles directamente una gestión más democrática y eficiente de sus funciones en la vida pública.

Dentro del proceso de descentralización que se desarrolla en Venezuela, las gobernaciones de Estado y los municipios están participando activamente en el diseño y ejecución de planes y políticas para el enfrentamiento de la pobreza,

⁶² Rafael de la Cruz: Op. cit., pág. 26.

por lo que algunos estados han creado y fortalecido las unidades responsables de este tipo de programas. ⁶³

La descentralización contribuyó a estimular la participación de la población en la solución de los problemas sociales que le afectan, por lo que el VIII Plan debió considerar la incorporación de la población organizada en la solución de los problemas sociales. Los programas sociales: Programa Alimentario Materno Infantil, el Programa de Extensión Masiva de Hogares de Cuidado Diario, la Ampliación de la Cobertura del Preescolar, el Programa de Apoyo a la Economía Popular y el Programa de Participación y Desarrollo Socio Cultural, plantean entre sus objetivos desarrollar mecanismos de participación comunitaria de la población objetivo.

A partir de 1989, la formulación y diseño de una política social, indujo por primera vez a las organizaciones convocadas a participar en el Plan de Enfrentamiento de la Pobreza.

Cabe destacar que en los Programas de Atención a la Economía Popular y Extensión Masiva de los Hogares de Cuidado Diario (Multihogares), se ha logrado el nivel de mayor participación del sector no gubernamental en la provisión de dichos planes.

A inicios de 1992, ambos proyectos habían desarrollado un esquema de cooperación que involucraba a 73 ONG's, en el caso de Economía Popular; y 20 en la ampliación de multihogares.

En el Programa Hogares de Cuidado Diario, la participación, a través de los multihogares constituye un objetivo específico; el cual es ejecutado por las

⁶³ Banco Mundial: Venezuela y los Desafíos del Desarrollo Social. Pág. 30.

ONG's. Hasta la fecha existen 72 Organizaciones No Gubernamentales que participan en el programa. ⁶⁴

El Programa de Apoyo a la Economía Popular, es ejecutado en un 95%, a través, de convenios con ONG's. Para el año 1991 se habían firmado 83 acuerdos, de los cuales 50 fueron con las ONGs. ⁶⁵

Del estudio de todas estas experiencias se desprende, que en algunos programas la participación de la población organizada ha sido un elemento relevante para el desarrollo de planes, en los cuales las Organizaciones No Gubernamentales han jugado un rol determinante, en la desconcentración y descentralización del Estado.

Investigaciones posteriores han demostrado la efectividad y el rendimiento de una estrategia de intervención social, donde las ONG's contribuyen con el sector público a atender las carencias de los grupos más vulnerables con el fin de restablecer la comunicación entre los sectores, explorar nuevos campos de cooperación y proporcionar información a las ONG's, en relación a la situación del área social.

Entre las ventajas que ha presentado la participación de las ONG's, se encuentra la acción de estos entes en comunidades pobres, o en las zonas de difícil acceso geográfico.

Las ONG's también demuestran considerables beneficios en la promoción de la autogestión y servicios gubernamentales, dentro de las comunidades pobres. Ello se debe al tipo de metodología de trabajo utilizada por los funcionarios de las ONG's, mediante la cual se capacita e incorpora a los líderes comunitarios de cada lugar donde se realiza determinado programa.

⁶⁴ Ibidem, pág. 33.

⁶⁵ Idem.

Caracteriza, pues, a las ONG's una gran flexibilidad organizacional, normalmente estas organizaciones operan con mecanismos muy simplificados y a costos muy reducidos.

Además, existe en ellas una escasa propensión a la corrupción, al igual que en otras instituciones privadas de desarrollo; debido a los mecanismos democráticos de rendición de cuentas y a su cultura organizacional.

Sin embargo, las entidades operativas del sector no gubernamental presentan algunas limitaciones para la instrumentación de planes de cooperación. Entre estas deficiencias puede destacarse el hecho de que las ONG's suelen concentrar sus actividades en un espacio geográfico local, a pequeña escala; por lo cual resulta muy difícil, a corto plazo, ampliar su cobertura a nivel regional y nacional.

También demuestran insuficientes procedimientos evaluativos; porque no existe en ellas la necesaria profesionalización del trabajo que se realiza; y que permita llevar un adecuado sistema de seguimiento de la ejecución programática. Esto, por cierto, dificulta la relación con el Estado.

Otra falla importante de las ONG's es su dependencia financiera; por ejemplo, no existen aún en ellas una política de recuperación de costos, por lo que el autofinanciamiento de sus programas es particularmente difícil. Sin embargo, recientemente se han observado cambios de dirección en este aspecto, debido al financiamiento internacional.

La falta de estructuras de coordinación de las ONG's también pueden resaltarse como una debilidad. Son muy recientes los esfuerzos de coordinación entre sus organizaciones; y su funcionamiento, hasta hace poco desarticulado y fragmentado, ha colocado al Estado frente a procesos de negociación y acuerdos más largos y complicados.

Por último, cabe resaltar que la cooperación técnica internacional ha sido un importante elemento de respaldo en el desarrollo económico y social de Venezuela. Y si bien esta cooperación es un apoyo complementario a los esfuerzos nacionales, resulta una forma de colaboración de fuentes de asistencia foráneas constituidas por los organismos, instituciones o agencias internacionales, públicas y privadas, de gobiernos extranjeros o de organismos multilaterales.

El financiamiento y apoyo técnico externo dirigido hacia la política social ha tenido especial relevancia en la instrumentación de los Programas de Enfrentamiento de la Pobreza. Ello ha significado nuevas alternativas de financiamiento y espacios de intercambio de experiencias significativas a nivel internacional, relacionadas con la gestión y evaluación de los programas sociales.

CONCLUSIONES

Como ya se ha señalado a lo largo de esta investigación, la política social ha estado vinculada al modelo de desarrollo económico imperante, el cual ha legitimado la intervención del Estado para propiciar el desarrollo socioeconómico de la población y así sustentar el modelo.

Esta relación tipifica el rol del Estado en el desarrollo de la política social, por cuanto el Estado asume una serie de tareas que lo caracterizan así: en primer lugar, como un Estado Distribuidor de la riqueza; en segundo lugar, por su tarea directa de carácter asistencial, como un Estado Prestador de Servicios Públicos; Y en tercer lugar, como un Estado Promotor del Bienestar Social.

Estos roles se tradujeron en la utilización del gasto social en una política social indiscriminada que opera a través de medidas globales, y que en muy pocos casos ha diferenciado entre distintos grupos socioeconómicos.

Igualmente, dentro de los planes sociales del Estado, se mantienen la gratuidad de la enseñanza, los subsidios a los productos de primera necesidad, los aumentos generales a los salarios y los controles de los niveles de empleo e ingreso.

De manera pues, que el Estado ha posibilitado a una gran parte de la población un aceptable nivel de vida, al darle legitimidad y estabilidad al sistema político.

Sin embargo, la gestión general del Estado, y en particular su labor social ha sido muy criticada, debido a que no se lograron resolver las crecientes demandas de la población. Esto ha ocurrido debido a las limitaciones propias de los organismos encargados de lo social; a los problemas que presentaron las

estructuras administrativas: la inercia, la falta de coordinación, la indefinición de un proyecto social a largo plazo, la centralización, la falta de participación de la ciudadanía en la solución de sus problemas sociales, y a la asignación ineficiente del gasto público.

En esta situación de extremada escasez de recursos y con un Estado incapaz de dar respuestas al incremento creciente de las demandas sociales, en 1989 se llevó a cabo la adopción de un Plan de Ajuste Macroeconómico.

Este Plan de orientación neoliberal, va a determinar un cambio en la gestión del Estado, ya que sus estrategias estuvieron encaminadas a reorientar la intervención estatal en el campo del bienestar social, mediante la focalización del gasto hacia los grupos más pobres, la privatización de los servicios públicos, y la descentralización de los servicios públicos a nivel nacional.

El objetivo de dichas estrategias fue transferir las responsabilidades sociales rentables desde el Estado hacia el sector privado; pero esto ha requerido una transformación en la concepción y en el papel del Estado.

En este sentido, la orientación neoliberal del Plan de Ajuste Macroeconómico definió las políticas sociales como compensatorias y complementarias de las políticas económicas de ajuste. Por otra parte, la instrumentación del Plan de Ajuste Macroeconómico produjo en lo inmediato una serie de impactos negativos, lo cual, sumado a lo anterior, determinó que el rol del Estado -en el desarrollo de las políticas sociales en el período 1989-1993-, introdujera una serie de cambios, con miras hacia un manejo más eficiente de los recursos que se pueden englobar en la focalización del gasto en grupos más pobres; así como en la reforma institucional del sector social.

FOCALIZACIÓN DEL GASTO SOCIAL.

La focalización consistió en la atención de las necesidades básicas tales como la alimentación, la salud, la educación; y en la asignación del gasto público social a los sectores de la población de menores recursos ubicados en zonas urbanas y rurales pobres.

La focalización tuvo su expresión en la instrumentación de un Plan de Enfrentamiento de la Pobreza (PEP), inmerso en el VIII Plan de la Nación en 1989, el cual consistió en un conjunto de programas sociales de carácter compensatorio, expresados en transferencias directas de bienes o dinero, que sustituyeron así a los subsidios indirectos por los subsidios directos.

Según el grupo objetivo, los programas sociales del PEP se agruparon en cinco áreas de atención, a saber: a) salud y nutrición, b) educación, c) protección social, d) vivienda e infraestructura social, y e) empleo, ingreso y seguridad social.

a) Área de salud y nutrición: considerando el impacto de las políticas de ajuste, el PEP desarrolló una serie de programas de complemento nutricional, entre ellos, la beca alimentaria, los comedores escolares, el vaso de leche escolar, el bono cerealero, el PAMI, etc.

Estos programas constituyeron un aporte positivo; y ello se aprecia en los indicadores nutricionales observados, los cuales presentaron una leve mejoría, que pudo deberse a los aportes alimenticios de los programas sociales mencionados.

Sin embargo, hay que señalar que existe una contradicción al observar que aún persiste una situación negativa para otro de los indicadores estudiados. Es el caso de la mortalidad por deficiencias nutricionales, la cual se ha

c) Área de protección social: esta área comprende exclusivamente el Programa Hogares de Cuidado Diario, prioritario dentro de la estrategia de desarrollo social, puesto que se ocupa de la atención integral del menor; y proporciona empleo y capacitación a las madres cuidadoras.

En 1989 se procedió a la extensión masiva del Programa Hogares de Cuidado Diario como programa central de atención al niño. Entre 1991 y 1992 este programa puso en práctica dos modalidades Multihogares y Hogares de Cuidado Diario.

El programa presentó dificultades para su funcionamiento, debido a los procesos burocráticos requeridos para su tramitación así como a su ejecución presupuestaria; ambos aspectos inherentes al convenio entre el Ministerio de la Familia y las ONG's.

d) Área de Vivienda e infraestructura social: la escasez de viviendas y la situación habitacional fue otro de los problemas que debió atender el gobierno en 1989; por lo tanto, el PEP contempló los siguientes programas: el Programa de Inversión Social Local (PROINSOL), y el Programa Mejoramiento de Barrios (PROMUEVA) y Vivienda Rural, con el fin de atender esta problemática.

Los programas PROINSOL Y PROMUEVA presentaron un retraso en su ejecución; y se iniciaron en 1992-1993, debido a las dificultades que tuvieron los entes beneficiarios de los créditos, para cumplir con las exigencias de la banca multilateral en relación a la preparación de los proyectos y a la normativa que se requería para obtener por la ayuda de dicha banca internacional.

e) Área de empleo, ingreso y seguridad social: con el fin de atender la grave situación en que se encontraba la población trabajadora, la cual también

fue fuertemente afectada por el impacto que el Plan de Ajuste tuvo en el mercado de trabajo, el Gobierno Nacional llevó a cabo una serie de medidas, entre ellas, un alza de salario, tanto para los trabajadores del sector público como del privado, así como la elevación de las compensaciones para gastos de alimentos y transporte para los trabajadores.

Además se instrumentaron los siguientes programas sociales: Apoyo a la Economía Popular (PAEP), el Plan de Inversión Social, el Seguro de Paro Forzoso (SPF), el Programa Beca Salario y el Plan de Participación Sociocultural. Todos ellos destinados a generar más y mejores empleo; y a mejorar los niveles de ingreso y capacitación de los trabajadores, tanto del sector formal como del informal.

A la luz de los indicadores analizados, se pudo observar que la tasa de desocupación ha incrementado en el período estudiado; así como también se ha registrado un fuerte deterioro en los salarios de los trabajadores.

Estos indicadores han reflejado que la situación de los trabajadores sigue siendo muy crítica, de lo cual puede inferirse que las medidas sociales orientadas a enfrentar esta problemática no han mejorado sus condiciones.

Hasta aquí se ha visto el proceso de la focalización desagregado en sus áreas; ahora bien, para cerrar algunas conclusiones en cuanto al proceso en general, puede afirmarse que la focalización del gasto público social expresado en el Plan de Enfrentamiento de la Pobreza, ha permitido ampliar la cobertura de los servicios de salud y educación en las áreas prioritarias propuestas, como son la educación preventiva y la educación preescolar y básica.

Tal y como se desprende del análisis hecho en la sección anterior, los programas sociales representan un esfuerzo realizado por el Gobierno de Venezuela, para asistir a los grupos de bajos ingresos.

La reorientación del gasto social hacia los sectores sociales más necesitados, ha introducido mecanismos de eficiencia en la instrumentación de los programas sociales; ello ha permitido hacer más progresivo el gasto público social.

Los planteamientos para apoyar la focalización de los programas sociales dan prioridad a las necesidades de resguardar las condiciones mínimas de vida de los sectores más vulnerables, en un contexto general de restricciones económicas, para ayudarlos a salir del círculo vicioso de la pobreza, del cual es difícil escapar sin la colaboración externa.

Es conveniente señalar que la compensación por sí sola no es suficiente para superar los factores que originan la pobreza, es necesario que estas acciones estén orientadas a crear oportunidades de empleo y sobre todo a minimizar las barreras del mercado de trabajo.

Por ello, en materia de enfrentamiento de la pobreza, los objetivos tendientes a compensar a corto plazo a los grupos más pobres mediante las transferencias directas, se insertan en objetivos más amplios orientados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población, a través del fortalecimiento y universalización de los servicios sociales.

REFORMA INSTITUCIONAL DEL SECTOR SOCIAL.

En cuanto a la Reforma Institucional del Sector Social, muchos son los procesos que se han iniciado y que comienzan a dar sus frutos. Sin embargo, son procesos estructurales que requieren tiempo.

La rapidez y la improvisación con que fueron instrumentados los programas sociales, no dieron el tiempo necesario para que se realizara la reestructuración de los organismos encargados de lo social.

La idea de crear un ente coordinador de todo el proceso encarnado en el Ministerio de Desarrollo Social fue buena, como proposición a la solución de un problema; pero el alcance final de la puesta en práctica de esa idea no se conoce todavía, porque los intentos de integración de algunos ministerios para lograr ese gran ente coordinador no se llevaron a cabo; de modo que existen pequeños organismos independientes que se encargan de lo social, pero que no dependen de un ente que los coordine; y el trabajo de estos pequeños organismos no podrá evaluarse hasta que dé un resultado a través del tiempo.

Sin embargo, estos pequeños organismos han permitido la desconcentración de las funciones del Estado, que librado de esta responsabilidad, puede ocuparse de otros problemas importantes; y, por otra parte, en el lapso desde su creación hasta hoy, estas entidades han realizado una labor muy eficaz en cuanto a sus recursos, programas realizados, capacitación, conferencias, congresos, etc.; a pesar de las limitaciones que presentaba la política social de 1936-1988 y que no se han corregido todavía.

Por otra parte, es cierto que se han dado las condiciones para que se inicie un proceso de descentralización estatal, mediante la aprobación de leyes como la Reforma de la Ley Orgánica del Régimen Municipal, la Ley de Descentralización y Transferencia de Competencias del Poder Público Nacional a los Estados, la Ley de Elección y Remoción de los Gobernadores y la Ley de la Reforma Orgánica del Sufragio; y esto a su vez es un reconocimiento, por parte del Estado, de que cada región tiene determinados problemas que entre sus propias autoridades y sus ciudadanos pueden o están en capacidad de resolver.

Ahora bien, puesto que esto es un proceso que apenas se inicia, no puede afirmarse que la ciudadanía se haya vinculado totalmente a las autoridades en la búsqueda de la solución a sus problemas; ni tampoco, que las autoridades se hayan hecho más responsables ante sus electores.

El logro de esos objetivos, así como el impacto de esas leyes, sólo se conocerá a través del tiempo; pero hay que insistir en que la apertura de este proceso ha propiciado la participación organizada de la población en la solución de sus problemas.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, cabe agregar que este proceso puede apreciarse mejor en la actividad de las Organizaciones No Gubernamentales, las cuales han desarrollado una estrategia efectiva que incluye a la sociedad civil en la solución de sus problemas, en aquellas áreas donde dichos problemas son más graves por tratarse de la población de menores recursos.

Sin embargo, las ONGs presentan algunas limitaciones, entre ellas: la localización de sus programas a pequeña escala, la dificultad de su financiamiento, la falta de procedimientos y estructuras de coordinación de sus tareas.

En cuanto al financiamiento externo de las políticas sociales, proveído por organismos multilaterales, hay que decir que ese aporte ha sido de gran utilidad en los programas de enfrentamiento de la pobreza, no sólo por la cooperación económica en sí, sino también por el asesoramiento técnico y académico que han proporcionado estos organismos para garantizar la eficacia de su ayuda.

También es importante destacar, que en el presente, esos organismos se ocupan de vigilar atentamente que los recursos que aportan cumplan su cometido al distribuirse en la tareas para las cuales fueron destinados.

Cabría investigar por otra parte, si los organismos nacional encargados de instrumentar esas programas sociales y de distribuir el financiamiento externo, se ocupan a cabalidad de esas tareas.

Por último, cabe añadir que si bien la aplicación de las medidas sociales logró compensar en cierta forma el impacto negativo de la instrumentación del Plan de Ajuste Macroeconómico; se podría inferir que la persistencia de los efectos de esos desequilibrios -el aumento del precio de los alimentos, la disminución de los salarios reales- desbordaron el efecto compensador de las medidas sociales diseñadas para corregir los impactos negativos del Plan de Ajuste Macroeconómico.

BIBLIOGRAFIA

LIBROS.

BREWER C., ALLAN R. : **Política. Estado y administración pública.** Caracas, Ediciones Conjuntas.

BOMBAROLO, Félix y otros: **El rol de las organizaciones no gubernamentales en el desarrollo de América Latina.** Argentina, Ediciones FICONG, 1992.

COHEN, Ernesto: **Problemas sociales, políticas sociales y planificación social.** Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1984.

CORREDOR, Julio: **La planificación. Enfoques y proposiciones para su aplicación.** Caracas, 3 era. edición, 1987.

DE LA CRUZ, Rafael: "La estrategia de descentralización en Venezuela", pág. 15-73 **En: Descentralización, gobernabilidad y democracia.** Caracas, COPRE-PNUD, Editorial Nueva Sociedad, 1992.

FRANCO, R. y Cohen: **Formulación y evaluación de los proyectos sociales.** Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1988.

_____. (compilador): **Políticas sociales, orientaciones, institucionalidad, instrumentos.** s.l, s.e., 1984.

GIORDANI, Jorge: **Teorías del Estado y planificación (cuestiones básicas de su práctica en Venezuela).** Valencia, Vadell Hermanos Editores, 1988.

_____.: **Planificación, ideología y Estado. El caso de Venezuela.** Valencia, Vadell Hermanos Editores, 1986.

KLISBERG, Bernardo (compilador): **¿Cómo enfrentar la pobreza? estrategias y experiencias organizacionales innovadoras.** Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.

KORNBLTH, Mirian y Thais Maigón : **Estado y gasto público en Venezuela 1936-1980.** Caracas, UCV Ediciones la Biblioteca, 1985.

ESPAÑA, Luis Pedro: **Democracia y renta petrolera.** Caracas, Ediciones Signo Contemporáneo, 1989.

MÁRQUEZ, Trino: **El estado social en Venezuela (su evolución desde el programa de Febrero de 1936 hasta la Constitución de 1961).** Caracas, Ediciones del Congreso de la República, 1992.

MÉNDEZ, Absalón: **Estado y política social en Venezuela.** Caracas, Ediciones FACES/UCV, 1992.

MENY, Ives y Thoenig Jean Claude: **Políticas públicas y teoría del Estado.** Barcelona, Editorial Ariel S.A., 1992.

MORAS, Oscar: **Seguridad social y/o bienestar social o fortaleza estatal.** Venezuela, Editorial Lisbona, 1978.

PICO, Josep: **Teorías sobre el Estado de bienestar.** España, Siglo XXI Editores, 1987.

PURROY, M. Ignacio: **Estado e industrialización en Venezuela.** Valencia, Vadell Hermanos Editores, 1982.

SABINO, Carlos: **Cómo hacer una tesis. Guía para elaborar y redactar trabajos científicos.** Caracas, Editorial Panapo, 1987.

SCHMELKS, Corina: **Manual para la presentación de anteproyectos e informes de investigación (tesis).** México, editorial HARLA S.A, 1988.

Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 1990.

URDANETA, Carlos: **La derrota de la pobreza. Una propuesta de solución a la situación social y económica de América Latina y el Caribe.** Caracas, editorial San Pablo, 1993.

VALECILLOS, Héctor: **El reajuste neoliberal en Venezuela.** Venezuela, Monte Ávila Editores, 1992.

SUNKEL, Oswaldo (compilador): **El desarrollo desde adentro: Un enfoque neoestructuralista para América Latina.** México, El Trimestre Económico, FCE, 1991.

XIRINACHS, S. José Manuel: "El papel del Estado y el mercado en el desarrollo económico". **En: El Desarrollo desde Adentro. Un enfoque neoestructuralista para América Latina.** Oswaldo Sunkel (compilador), México, El Trimestre Económico, FCE, 1991.

INSTITUCIÓN.

BANCO MUNDIAL: Venezuela Poverty Study: From generalized subsidies to targeted programs, Washington D.C., 5 de Junio de 1991.

BID-PNUD: Reforma social y pobreza: Hacia una agenda integral de desarrollo, Washington D.C, 1993.

BID: Informe Anual 1992. Washington D.C, 1992.

BID-IESA: Gasto público y distribución del ingreso en América Latina. Caracas, Editores: Ricardo Hausman y Roberto Rigobón, IESA, 1993.

CLAD: Las políticas sociales aporte de nuevas perspectivas. Selección de Documentos CLAVE, Vol. 8, No.2 Caracas, Diciembre 1991.

_____ : La Reforma del Estado aspectos teóricos y experiencias. Selección de Documentos CLAVE, Vol. 7, No.1 Caracas, Diciembre 1990.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA: Mensaje Presidencial que el ciudadano Carlos Andrés Pérez presenta ante el Congreso de la República, (varios años: 1990-1993).

COPRE: Constitución y reforma. Un proyecto de Estado social y democracia de derecho, Caracas, 1991.

_____ : Reforma del Estado, Vol. 1, Caracas, 1987.

_____ : El rol del Estado venezolano en una nueva estrategia económica, Vol. 7, Caracas, 1989.

CORDIPLAN: I Plan de la Nación 1960-1964. República de Venezuela, Caracas, s.f.

_____ : II Plan de la Nación 1963-1966. República de Venezuela, Caracas, 1963.

_____. : III Plan de la Nación 1965-1968. República de Venezuela, Caracas, s.f.

_____. :IV Plan de la Nación 1970-1974. República de Venezuela, Caracas, s.f.

_____. :V Plan de la Nación 1976-1980. República de Venezuela, Caracas, 1976.

_____. :VI Plan de la Nación 1981-1985. República de Venezuela, Caracas, 1981.

_____. :VII Plan de la Nación 1984-1987. República de Venezuela, Caracas, 1984.

_____.: El Gran Viraje . Lineamientos Generales del VIII Plan de la Nación, Caracas, 1990.

_____. : Indicadores Sociales 1880-1990. Cuadros y gráficos, s.l, s.f.

_____. : Informe Sociales 3. Sistema de Indicadores Sociales para un Diagnóstico Social Permanente (Diásper), Caracas, 1986.

FUNDACION ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL: Folleto Institucional.

MIN. DE HACIENDA: **Carta de Intención**, Caracas, Febrero 1989.

OCEI: **Índice de Bienestar Social**, Caracas, 1992.

OCEPRE: 40 Años de presupuesto fiscal 1948-1988, s.l, s.f.

_____: Proyecto de Ley, varios años: 1980-1993.

UNICEF: **Políticas de Ajuste y grupos más vulnerables en América Latina**, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.

DOCUMENTOS.

BARRETO, Bernardo G.: **Programas de subsidios directos e indirectos para enfrentar la situación nutricional**, Caracas, Agroplan, 1992.

BUSTELLO, Eduardo: **Política social en un contexto de crisis: ¿será que se puede?**. s.l, UNICEF, 1988, mimeo.

CARDOSO, Fernando: **¿Políticas sociales en crisis nuevas opciones?** Chile, CEPAL-ILPES-UNICEF, 1983.

CARTAYA, Vanessa: **Política social en una perspectiva comparativa, nuevos o viejos caminos?** Ponencia presentada en el Foro Nacional de Política Social, Democracia y Desarrollo, CESAP, Caracas, Octubre 1991.

CASTRO, Pedro Vicente: **Grupo de reflexión sobre el paquete de medidas económicas y sociales**. Caracas, ILDIS, 1989.

CORNIA, Giovanni Andrea: "Formulación de la política social: Reestructuración, objetivos, eficiencia". **En: Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento**. España, Siglo XXI de España Editores, Tomo II, 1987.

¿Deuda social, qué es, cuánto es y cómo se paga? Chile, PREALC - OIT, 1988.

ESPAÑA, Luis y Francisco Vivancos: **El ajuste estructural y la política social**. Caracas, IIES, 1991.

GARCIA, Haydeé: **El gasto público social en Venezuela**. Caracas, ILDIS, 1988.

_____.: **Política social en Venezuela antes y después del ajuste**. Caracas, Centro de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES), 1993.

GONZALEZ, Lissette: **La política social y el papel del Estado**. Caracas, 1994, mimeo.

GRONINGEN, Karin Van: **La racionalización de las funciones del Estado Venezolano**, Caracas, s.e, 1982.

MARTEL, Armando: **Informe sobre la política social. En: proyecto de rescate de la memoria documental del Ministerio de la Familia (1 era. etapa año 91-92-93)**. Caracas, Ministerio de la Familia, 1993.

NAVARRO, Juan Carlos: **Robin Hood al revés. Realidades y paradojas del Estado redistribuidor en Venezuela**. IESA-CORPOVEN, 1992.

NAVARRO, Juan Carlos y otros: **Organización de participación comunitaria**. Caracas, IESA, 1993

LARA, Flor y Francisco Javier Velazco: **Balance de la Política Social del Estado Venezolano en el período 1989-1992**, s.l, 1992.

LIMA, Boris: **Focalización de los programas sociales masivos. El caso venezolano de la beca alimentaria**. Caracas, Conasseps, 1992.

_____. : **Diseño y praxis de la política social. El caso Venezolano.** Caracas, Conasseps, 1991.

PADRÓN, Marisela: "Venezuela: Crisis, ajuste y política social 1989-1991". **En Primer Encuentro Latinoamericano y del Caribe de las Primeras Damas.** Caracas 31 de Agosto-4 de Septiembre 1991.

PALACIOS, Luis Carlos y otros: **Hacia una depresión inflacionaria. El ajuste gradual heterodoxo: Una alternativa..** Caracas, Instituto de Urbanismo, FAU, UCV, 1989.

PEREIRA, Andrea: **Proyecto "Síntesis descriptiva de la política social en Venezuela 1989-1991"**. Caracas, FECS, 1992.

RAMOS, Joseph: "Las tendencias en las políticas de desarrollo y el rol del Estado en las actuales condiciones de América Latina". **En: XVI Congreso Latinoamericano de Planificación.** San Juan de Puerto Rico: 22-26 Agosto, 1988.

REZENDE, Fernando: **Financiamiento de las políticas sociales.** Chile, ILPES-UNICEF, 1983.

RIERA, Raúl: **Historia de la política social en Venezuela 1936-1990. Sector Educación.** Caracas, FECS, 1992.

_____. : **El sector vivienda y servicios conexos 1936-1990.** Caracas, FECS, 1991.

_____. : **Curso: Problemática social en América Latina** Cendes 1993. Caracas, FECS, 1993.

RIVAS, José Félix: **El entorno económico de la situación social.** Caracas, 1994, mimeo.

RODRIGUEZ, Miguel: **Crecimiento sin inflación en la década de los noventa. Programa Macroeconómico del Gobierno de Venezuela.** Caracas, Cordiplan, 1989.

Seguimiento de la Ejecución Física y Financiera de los Programas Sociales Compensatorios 1989-1992. Caracas, Conasseps, 1994.

Venezuela y los desafíos del desarrollo social (sujeto a revisión). Caracas, Cordiplan, 1993.

REUNIONES.

Primera Reunión de Organismos sobre las Propuestas Sociales Integradas frente a los Ajustes Macroeconómicos en la Región Latinoamericana y del Caribe. **Política Social para América Latina y el Caribe en la Década de los Noventa.** Caracas: SELA, 11 y 12 de Junio, 1990.

Seminario sobre focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos en América Latina. **Informe de país Venezuela.** Quito: OPS-IDE Junio, 1993

XIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano. **Las consecuencias sociales y políticas del endeudamiento en América Latina y el Caribe.** Caracas: SELA, 19 y 20 de Septiembre, 1988.

_____ : "Impacto de la crisis sobre el gasto social y las políticas sociales". En revista **Interamericana de Planificación**, Vol 19, No. 75-76, págs 10-19, México, Septiembre-Diciembre, 1985.

ESPAÑA, Luis Pedro: "**La capacidad compensatoria de los programas sociales 1989-1990**". Caracas, IIES-UCAB, Temas de Coyuntura, No 24, Caracas, 1991.

"Los Derechos Económicos Sociales, la pobreza y las necesidades básicas de América Latina". En **Apuntes CIEPLAN**, No. 54, Santiago de Chile, 1985.

GARNICA, Elizabeth: "La economía venezolana, algunos aspectos del programa de ajuste". En revista **Economía Nueva Etapa**, No.6, págs 9-61, Caracas, 1991.

GOMEZ, Calcaño Luis: "La adaptación de un sistema distributista consensual frente a la crisis: caso venezolano". En revista **Cuestiones Políticas**, Vol. 3, págs 109-137, Maracaibo, 1987.

GONZALEZ, Manuel: "El proceso democrático y la quiebra del Pacto Social". En revista **Economía y Ciencias Sociales**, cuarta época, año XXVI, No. extraordinario, págs 125-144, Caracas, Abril-Junio 1987.

GONZALEZ, Marino: "De la compensación al largo plazo". En revista **SIC**, No. 535, Caracas, 1991.

_____ : "La Política Social: VIII plan de la nación". En revista **SIC**, No. 525, págs 197-200, Caracas, Junio 1990.

LAHERA, Eugenio: "El Estado y la transformación productiva con equidad". En revista **CEPAL**, No. 42, págs 96-119, Diciembre 1990.

GURRIERI, Adolfo: "Vigencia del Estado Planificador en la crisis actual". **En revista CEPAL**, No. 31, págs. 201-217, Abril, 1987.

ISUANI, Ernesto: "¿Política Social y Dinámica Política en América Latina Nuevas respuestas para viejos problemas?". **En Desarrollo Económico**, págs. 108-118, 1992.

LECHNER, Norbert.: "Debate sobre el Estado y el mercado". **En revista Nueva Sociedad**, 121 págs. 80-89, 1992.

"Los impactos sociales de las políticas de ajuste". **En capítulos del SELA**, No.22, págs 118-125, Caracas, 1989.

MAIGÓN, Thais: "Las políticas sociales. Discusión conceptual, teórica y metodológica". **En revista Cuadernos del Cendes**, No. 19, págs. Enero-Abril, 1992.

MÉNDEZ, Absalón: "La política social en el gobierno de Carlos Andrés Pérez (1989-1990)". **En revista Economía y Ciencias Sociales Venezuela 1980-1989**, cuarta época, año XXVIII, Enero-Diciembre, 1989.

MÉNDEZ, Jorge y Alvaro García: "Consideraciones económicas para la Política Social y la Dimensión Social de la Política Económica". **En Revista Boletín de Planificación**, No.15, págs 3-14, Caracas, Junio 1982.

MICHELENA S., Héctor: "Venezuela: El Estado, La crisis y muletas para la aflicción". **En Revista Economía y Ciencias Sociales**, cuarta época, No. extraordinario, págs 145-176, Caracas, Abril-Julio 1987.

MORENO, Jorge: "La política económica aplicada en Venezuela en 1991". **En Estudios de Coyuntura**, No. 5, págs 31-38, Caracas, Octubre 1991.

MORENO U., María de los Ángeles: "El Desarrollo Equitativo del Sector Social de la Economía". **En Trimestre Económico**, No. 222, Vol LVI, págs 343-355, año 1989.

PAREDES P., Edgar: "Las perspectivas". **En revista Trimestral Estado y Reforma**, No. 1, págs 9-13, Caracas Octubre-Diciembre 1989.

PEREIRA PISANI, Isabel: "La expansión creciente de la pobreza". **En revista Trimestral Estado y Reforma**, No. 1, págs 39-42, Caracas, Octubre-Diciembre 1989.

SOSA, Arturo: "Estado y democratización de Venezuela". **En revista SIC**, año 51, No. 506, págs 249-253, Caracas, Mayo 1988.

SOULET, Marc-Henry: "El rol de las políticas sociales en una estrategia de cambios socio-económicos". **Serie Cuadernos Cátedra Abierta de Gerencia Social**, No.4, FECS, Caracas, Agosto 1992.

SOJO, Ana: "Naturaleza y selectividad de la política social". **En revista CEPAL**, No. 41, págs 183-199, Santiago de Chile, Agosto 1990.

UGALDE, Luis: "Consecuencias políticas y sociales del programa de ajuste". **En revista SIC**, Vol. LIII, No. 530, págs 441-445, Caracas, 1990.

ANEXOS

ANEXO 1:

CUADRO 1. Indicadores Económicos Seleccionados 1980-1993.

ANEXO 2:

CUADRO 1. Indicadores Sociales Básicos 1980-1993.

CUADRO 2. Evolución del porcentaje de hogares en situación de pobreza extrema y crítica 1984-1992.

CUADRO 3.

CUADRO 4. Situación de la pobreza en Venezuela. Información Censal 1980 y 1990.

ANEXO 3: Artículos de prensa: Situación Social de Venezuela 1989-1994.

| CUADRO 1 | | | | |
|--|--------|----------|----------|----------|
| VENEZUELA : INDICADORES ECONÓMICOS SELECCIONADOS. 1980-1993. | | | | |
| DENOMINACIÓN | 1980 | 1983 | 1986 | 1989 |
| ACTIVIDAD ECONÓMICA a/ | | | | |
| PIB REAL TOTAL | -1,7 | -4,30 | 7,00 | -8,60 |
| PIB REAL PER CAPITA | 29.256 | 25985,00 | 25585,00 | 23695,00 |
| TASA ANUAL DE CRECIMIENTO | -4,7 | -6,90 | 4,20 | -10,90 |
| TASA DE INFLACIÓN | 19,6 | 7,00 | 12,70 | 81,00 |
| EMPLEO b/ | | | | |
| TASA DE OCUPACIÓN | 94,3 | 89,70 | 89,60 | 90,30 |
| FORMAL | 60,9 | 52,70 | 52,50 | 54,60 |
| INFORMAL | 33,4 | 37,00 | 37,20 | 35,80 |
| TASA DE DESOCUPACIÓN | 5,7 | 10,30 | 10,30 | 9,60 |
| INGRESO c/ | | | | |
| SALARIO REAL PROMEDIO | -2,6 | 0,90 | -12,49 | -3,56 |
| INGRESO FAMILIAR REAL PROMEDIO | -1,71 | 13,37 | -28,71 | -0,50 |
| FUENTE: a/ Jsesé Félix Rivas: El entorno económico de la política social 1980-1993, mimeo. | | | | |
| b/ BCV: OCEI: Indicadores de la Fuerza de trabajo. varios años. | | | | |
| c/ BCV: Cálculos propios. | | | | |
| | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

CUADRO 1
VENEZUELA: INDICADORES SOCIALES SELECCIONADOS 1980-1993

| DENOMINACION | 1980 | 1983 | 1986 | 1989 | 1992 |
|-----------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| EDUCACION a/ | | | | | |
| Año escolar | 80-81 | 83-84 | 86-87 | 89-90 | 92-93 |
| Tasa de escolaridad | | | | | |
| preescolar | 33,4 | 38,2 | 38,5 | 37,0 | 42,6 |
| básica (1o. a 6o.) | 108,2 | 106,8 | 109,2 | 106,3 | 109,5 |
| Tasa de deserción | | | | | |
| básica (1o. a 6o.) | 7,0 | 6,3 | 6,9 | 2,9 | 5,7 |
| Tasa de repitencia | | | | | |
| básica (1 a 6to.) | 10,1 | 9,9 | 9,6 | 10,9 | 10,9 |
| SALUD b/ | | | | | 25,2 |
| Tasa de mortalidad infantil | 31,7 | 27,4 | 25,8 | 24,9 | -- |
| Tasa de mortalidad mater | 0,6 | 0,5 | 0,6 | 0,7 | -- |
| Tasa de morbilidad por | | | | | |
| deficiencias nutricionales | | | | | |
| nutricionales < 1 año * | 40,0 | 13,8 | 30,7 | 39,6 | 64,7 |
| 1-4 años | 4,4 | 2,7 | 4,9 | 6,4 | 17,7 |
| 5-14 años | 0,4 | 0,2 | 0,4 | 0,6 | 1,0 |
| NUTRICIÓN d/ | | | | | |
| Estado Nutricional de los menores | | | | | |
| de 15 años según peso-talla. | | | | | |
| Sobre la norma | 13,8 | 13,4 | 14,5 | 8,1 | 9,5 |
| Normal | 67,6 | 69,5 | 70,3 | 76,0 | 77,7 |
| bajo la norma | 18,5 | 17,0 | 15,1 | 15,8 | 12,7 |

FUENTE:

a/ Cordiplan Diáspers 3 y 4 cálculos propios.

b/ Cordiplan: Seminario sobre focalización de programas de salud y nutrición para madres y niños de bajos ingresos en América Latina. Informe de País Venezuela, Quito 1993. Dirección de Planificación y Estadística M.S.A.S.

c/ Dirección de Planificación y Estadísticas. MSAS.

d/ INN. Sisvan. Componente menores de 15 años.

Total evaluado= Niños normales + niños sobre la norma y con déficit.

* Cien mil habitantes.

| Cuadro 2 | | | |
|---|--------------------------|----------------------------|--|
| Evolución del porcentaje de hogares en pobreza extrema y crítica 1984-1992 | | | |
| AÑOS | Pobreza Total (%) | Pobreza Extrema (%) | |
| 1984 | 36,0 | 11,0 | |
| 1985 | 46,3 | 16,4 | |
| 1986 | 51,5 | 23,1 | |
| 1987 | 47,2 | 16,2 | |
| 1988 | 46,4 | 14,5 | |
| 1989 | 61,6 | 29,7 | |
| 1990 | 67,2 | 33,8 | |
| 1991 | 67,2 | 34,1 | |
| 1992 | 62,3 | 27,7 | |
| FUENTE: Agroplan (comunicación personal, julio 1993). | | | |
| Nota : * Segundo semestre de cada año. | | | |
| Sacado de: María Helena Jaén: Nutrición Bases del desarrollo. | | | |
| Fascículo VII. Ediciones Cavendes, 1994. | | | |

| Cuadro 3 | | | |
|--|------------------------|------------------------|----------------------|
| Evolución de la pobreza extrema y crítica en Venezuela 1981-1991. | | | |
| AÑOS | Pobreza crítica | Pobreza extrema | Pobreza total |
| 1981 | 14,1 | 3,7 | 17,7 |
| 1985 | 20,7 | 7,6 | 28,4 |
| 1987 | 23,1 | 8,6 | 31,8 |
| 1989 | 27,3 | 14,1 | 41,3 |
| 1991 | 23,5 | 11,2 | 34,6 |
| FUENTE: MARQUEZ, G. "Pobreza y Políticas Sociales en Venezuela". | | | |
| IESA-CORPOVEN, 1992. | | | |
| Sacado de: María Helena Jaén: Nutrición Bases del | | | |
| desarrollo. Fascículo VII. Ediciones Cavendes, 1994. | | | |

| Cuadro 4 | | | | |
|--|-------------------|------------------------|----------------------------|--|
| Situación de pobreza en Venezuela. Información censal 1980 y 1990 | | | | |
| AÑOS/CENSO | Pobres NBI | Pobreza extrema | Necesidades Básicas | |
| | | | Insatisfecha | |
| 1980 | 40,7 | 19,6 | 59,3 | |
| 1990 | 38,5 | 16,3 | 61,5 | |
| FUENTE: OCEI, junio de 1993. | | | | |
| Sacado de: María Helena Jaén: Nutrición Bases del desarrollo. | | | | |
| Fascículo VII. Ediciones Cavendes, 1994. | | | | |
| | | | | |
| | | | | |

La pobreza no se está aliviando con los subsidios compensatorios

02/04/92

D-2

La evaluación de los primeros cuatro años de medidas de emergencia focalizadas contra la pobreza ratifica el mantenimiento de políticas sociales de corte asistencialista de altísimo costo y escaso beneficio

ROSITA CALDERA

La pobreza está haciendo explosión en nuestro país. Más de la mitad de la población no puede cubrir sus necesidades básicas, cuidar su salud, estudiar, tener una vivienda decorosa y, sobre todo, alimentarse. La pobreza pasó del 70% y cada día mueren tres personas de hambre en el país.

Frente a esta dramática realidad, acentuada por las políticas neoliberales del ajuste económico, el Gobierno ha tenido que apelar a medidas que sirvan como paliativo, es decir, un remedio de emergencia ante una crisis que está afectando a la mayoría de la población venezolana. Grandes programas sociales comenzaron a desarrollarse en todo el país para compensar el deterioro acelerado de la calidad de vida, la pérdida de los empleos, la disminución del salario y el alto costo de los alimentos.

SUBSIDIOS DE POBREZA

Es a partir de 1989, y a un costo de 13.483.62 millones de bolívares que se pone en marcha el Gran Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, con una variedad de programas sociales dirigidos esencialmente a los sectores más "vulnerables".

Este "paquete social" consistía en tres programas nuevos: la beca alimentaria, el apoyo a la economía popular y el subsidio al pasaje estudiantil, más el conjunto de programas que ya existían, como son el vaso de leche escolar, el desayuno y merienda escolar, los comedores populares industriales, los hogares de cuidado diario, la vivienda rural y el subsidio a los fertilizantes (supuesto incentivo a la producción agrícola de alimentos). Las mayores asignaciones presupuestarias se las llevaron ese año la beca alimentaria (1.945.54 millones de bolívares) y el subsidio a fertilizantes (Bs.6.847 millones).

En 1990, el gobierno asigna más presupuesto a los programas sociales de la pobreza. Esta vez son 32.983.55 millones de bolívares, 144.6% más que el año anterior, y el 81.3% está dirigido a reforzar lo iniciado en 1989 y el resto, para financiar otros seis programas nuevos: dotación de útiles y uniformes escolares (Bs.2.597.27 millones); el PAMI (Programa alimentario materno-infantil: Bs.312 millones); Extensión del Pre-escolar (Bs.255.10 millones); la Cesta Básica CASA (Bs.8.77 millones); la Beca Salario (no hay infor-



mación): el Seguro de Paro Forzoso (Bs.3.000 millones). Funcionaron este año 16 programas sociales pero el 66% (Bs.21.788.57 millones) se concentraron en cuatro de ellos: la Beca alimentaria; Útiles y uniformes; vivienda rural y Seguro contra el Paro Forzoso, quedando el 34% restante (Bs. 11.194.98 millones) para los otros doce programas.

En 1991, no se crean programas nuevos, pero se consolidan los 16 existentes con más dinero: Bs.48.255.92 millones de bolívares para un crecimiento del 61% respecto al año 90, siendo los privilegiados la Beca Alimentaria, el PAMI, la Dotación de Útiles y Uniformes Escolares (DUUE), los Hogares de Cuidado Diario, el subsidio a los Fertilizantes y vivienda rural, con el 82% de todo ese presupuesto. A partir de este año el Paro Forzoso no recibe recursos del presupuesto nacional, y se alimenta de los aportes de los patronos y trabajadores.

En 1992, se crean cuatro nuevos programas y se completan así, 20 medidas contra la pobreza con un presupuesto total de Bs.73.269.05 millones de bolívares. Estos son: Distribución gratuita de medicinas genéricas (Bs.500 millones), mejoramiento urbano de barrios (789.91 millones); inversión social Proimso (120 millones) y Producción de Medicinas genéricas (nunca se supo cuánto dinero se le asignó y cuánto ejecutó).

De los 73.269.05 millones aprobados para estos 20 programas, el 82.38% del total lo consumieron la Beca Alimentaria (43.52%), los Hogares de Cuidado Diario (10.43%), el PAMI (9.10%); Dotación de útiles y Uniformes (7.59%); subsidio al pasaje estudiantil (6.2%) y vivienda rural (5.39%).

Otros programas para combatir la pobreza fueron suspendidos a medio camino como el de Participación Socio-cultural, paralizado en 1992; el de participación social y juventud, en 1993, luego pasado a Familia y la Beca salario, en 1993, por problemas presupuestarios.

El acceso a esta detallada información sobre el gasto social del Estado y el manejo de los programas compensatorios es posible gracias al estudio que viene realizando el Consejo Nacional de Seguimiento y Supervisión de los Programas Sociales del Ejecutivo Nacional. Se trata de un organismo pluralista y multidisciplinario creado en 1991 por el Congreso para evaluar la eficacia y operatividad de estos recursos y si, en realidad, han aliviado las necesidades de las grandes mayorías afectadas por el impacto del Plan de Ajuste estructural, también conocido como "el paquete" económico.

El profesor Boris Lima, secretario ejecutivo de este Consejo de Seguimiento que preside Hernán Méndez Castellanos, ha coordinado la minuciosa investigación que se hizo de los programas sociales desde 1989 hasta 1993, una primera fase de seguimiento que nos autorizó a divulgar como primicia y que pronto se hará pública.

Al revisar esa información sobre la orientación de las políticas sociales de emergencia y los cuantiosos recursos que se utilizaron como paliativo de "contrapeso" a la crisis creada por el paquete, se llega a la desagradable conclusión que no sirvieron para combatir y erradicar la pobreza en el país.

Suele decirse que sin estos subsidios, habría más hambre, pobreza y caos social; pero la relación pormenorizada entre el inmenso gasto y sus beneficios llevan a una misma conclusión: son políticas sociales de índole asistencialista, atemperadas pero jamás correctivas y así lo confirmó el análisis del profesor Boris Lima, al opinar de los programas: "De la objetiva observación del crecimiento, decrecimiento o reducción de los logros obtenidos y los montos ejecutados, podemos afirmar que los programas con mayor consistencia son los Compensatorios Asistenciales, mientras que los Compensatorios de Inversión, presentan muchos altibajos en su ejecución, lo que puede significar que se le ha dado más aten-

ción a los programas que tienden a aliviar o amortiguar la pobreza, en tanto los que atacan de algún modo las bases de la misma, no han tenido mayor prioridad".

REFUERZO ALIMENTARIO Y MITOS

En el Consejo de Seguimiento clasificaron los programas sociales en cinco áreas: Salud y Nutrición, Educación, Protección Social, Vivienda e Infraestructura Social, y Empleo, Ingreso y Seguridad social. Hay una desproporción significativa en la asignación del presupuesto, con el 73.7% para Salud y Nutrición, considerando que las necesidades de alimentos son las de mayor urgencia. Es por lo que, de los 10 programas del área Salud y Nutrición, siete son alimentarios (beca alimentaria, comedores escolares, desayuno-merienda escolar, vaso de leche, Pami, comedores industriales y cesta básica CASA). Le sigue Educación, con el 13.4%; viviendas el 6%; protección social el 4% y, por último, empleo y seguridad social con el 2.7% del total de gasto social del Estado para enfrentar la pobreza.

La eficacia de todo esto se sigue escurriendo, pues, resultó un mito que los programas compensatorios detuvieron la deserción escolar, según las últimas estadísticas del Ministerio de Educación y en cuanto al Pasaje Estudiantil, para el MTC, las metas se cumplieron en un 100%, pero la cobertura apenas alcanzó el 3% entre 1989 y 1992, mientras el presupuesto ejecutado creció en ese mismo periodo en 339%. Este programa social está actualmente en la agenda policial.

POBREZA DEBE CONTINUAR

En los cuatro primeros años del paquete social, el Ejecutivo asignó un total de 167.947.14 millones de bolívares a los veinte (20) programas reagrupados por Boris Lima de la siguiente manera: Ocho Compensatorios Asistenciales que consumieron Bs.102.083.13 millones de bolívares, el 68% del presupuesto, de los cuales la sola Beca Alimentaria, usó el 44.53%. Doce Compensatorios de Inversión, que actúan sobre las causas de la pobreza, apoyan iniciativas de producción; trascienden lo asistencial al auspiciar la participación de los beneficiarios. Captaron 47.573.46 millones (32%) del presupuesto. La tendencia es privilegiar más lo paliativo, se aborda con criterio de alivio, no de corrección estructural.

A partir de 1989, como se puede ver en el gráfico, las asignaciones "compensatorias", en comparación con el presupuesto social de la Nación, van en progresivo crecimiento: 10.34% en 1989; 12.83% en 1990; 16.84% en 1991; 18.21% en 1992; 22.61% en 1993 y 24.53% en 1994. Es esta la estrategia de políticas sociales orientadas a la transitoriedad?

Investigaciones sociodemográficas de Datos

El 43% de la población vive en la marginalidad

El 77% de la población venezolana tiene un nivel mediocre de capacidad adquisitiva. De ellos, el 43% está en pobreza extrema y el 34% en pobreza relativa

Luis Manuel Escalante

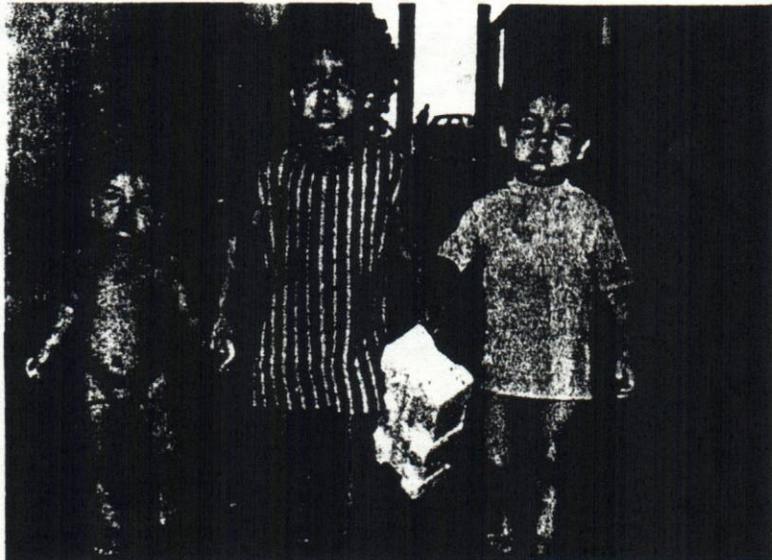
La aplicación de una política económica, sin que simultáneamente ocurran cambios estructurales, institucionales y en la política social ha traído como consecuencia un acelerado empobrecimiento de la población, al extremo de que, según las últimas investigaciones sociodemográficas de la empresa Datos, C.A., el 43% de los venezolanos vive en la marginalidad o pobreza extrema.

La información fue suministrada por el director general de dicha empresa, Edmond Saade, en el marco del foro organizado por la Federación de Cámaras Binacionales Europeas -Fedeuropa- titulado Panorama 94, en el cual se analizaron las perspectivas de Venezuela para este año.

Explicó Saade que la empresa que dirige lleva 30 años realizando investigaciones sociodemográficas y durante ese tiempo el peor deterioro de la sociedad venezolana se observa en los últimos diez años.

El cree que eso se debe a los cambios en los patrones económicos que habían generado una conducta en el venezolano, sin que hayan ocurrido cambios en otras áreas. Por ejemplo, gracias a la renta petrolera se mantenía una economía subsidiaria, lo que permitía la subsistencia con bajos salarios. Eso cambió, la renta petrolera ya no produce para esos subsidios, los mismos se eliminaron, pero no se han aprobado mecanismos que permitan el mejoramiento de los ingresos de los trabajadores. Todo lo contrario, se han mantenido sistemas que, si bien fueron muy buenos durante mucho tiempo, ahora, con todos estos cambios en la economía, ya no tienen vigencia.

Igualmente considera el director de Datos que se requieren cambios en la administración de Justicia, en el sistema financiero, en la organización del Estado, en las estructuras políticas, en la distribución del presupuesto y en los sistemas de seguridad social.



Mientras algunos se solazan con cifras macroeconómicas, la pobreza y la marginalidad siguen creciendo

Eso no se ha hecho "y en la actualidad el 77 por ciento de la población venezolana está en niveles mediocres de poder adquisitivo. De ellos el 43 por ciento está en pobreza extrema o marginal y el 34 por ciento en pobreza relativa". Esto indica que no está enteramente pobre, pero no puede satisfacer a cabalidad sus necesidades, y su calidad y condiciones de vida es cada día peor.

Datos basa sus investigaciones en más de 500 mil encuestas realizadas en todo el país y para la determinación de la condición social toma en consideración el tipo de vivienda, ubicación y características, la profesión de las personas, su nivel de educación, el número de miembros de la familia, los bienes que posee y no solamente el ingreso ya que, según Saade, "hay taxistas que ganan más de 100 mil bolívares al mes y, sin embargo, viven en un rancho al margen de todos los servicios, o de los principales servicios y su nivel de vida sigue siendo, pese a esos ingresos, de un hombre pobre".

Esos son los menos, según la investigación, la cual arroja otros resultados no menos lamentables: "En diez años, la clase media, que constituía la quinta parte de la población, aproximadamente un 25%,

ha bajado a sólo el 20% y la tendencia es a seguir bajando".

Mientras tanto la clase alta ha pasado de 3 a 2 por ciento de la población.

La tendencia a que la clase media siga bajando se refleja en el hecho de que la clase trabajadora, de donde se nutre la clase media, en la medida en que asciende en ingresos y mejoramiento de su estándar de vida, ha pasado del 40 a sólo el 34% de la población.

Otro resultado poco alentador es que "el 21 por ciento de la población no tiene poder adquisitivo para satisfacer sus necesidades alimentarias".

Edmond Saade considera que esta es una situación sumamente grave que debería ser atendida de manera urgente por la próxima administración de gobierno, mediante un plan social que tienda a corregir estos desequilibrios, para evitar males peores, tanto en el presente, por sus efectos sobre la paz social, y en el futuro, por la malformación que pueda derivarse de una sociedad mal alimentada.

Todo esto, insistió, requiere de cambios estructurales, cambios de fondo. "No hacemos nada cambiando la política económica, si no hacemos cambios sociales e institucionales".

Informe de REUTER

Aumenta la Pobreza Crítica a Tres Años del Gobierno de CAP

Los niveles de pobreza llegan casi al 80 por ciento

CARACAS, ene 28 (Reuter) - El domingo, cuando el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez celebre su tercer aniversario en el gobierno, tendrá sobre sí el descontento de una buena parte de la población y niveles de pobreza que llegan casi al 80 por ciento.

La economía creció en 1991 un 9.2 por ciento, en tanto que el desempleo bajó ligeramente y se redujo la tasa inflacionaria al 31 por ciento del 36.5 del año anterior, pero una serie de encuestas divulgadas recientemente dan cuenta de una amplia desaprobación de la gestión presidencial, además de un aumento en el porcentaje de la población que sufre pobreza extrema.

Un sondeo efectuado por Mercanálisis informó

este lunes que el 81 por ciento de los venezolanos confía poco o nada en su presidente, mientras que, según la encuestadora Gaither pagada por el propio gobierno, el 56 por ciento de los consultados desaprueba la actuación de Pérez como gobernante.

El 73 por ciento de la popularidad que tenía Pérez al asumir el cargo se ha convertido en una imagen desfavorable para más del 50 por ciento de los encuestados, agrega Gaither.

Desde que comenzó su gestión, el gobierno dejó de controlar los precios de los productos, liberó las tarifas de la mayoría de los servicios públicos y flexibilizó el sistema financiero. Inició además un agresivo proceso de privatización y adoptó un cambio libre único y flotante de la moneda.

Aunque la economía muestra signos de recuperación, las medidas dispuestas por el segundo gobierno de Pérez --el primero fue de 1974 a 1979-- han tenido un fuerte impacto social.

El gobierno defiende con firmeza su plan de ajustes para sanear la erosionada economía venezolana, que en febrero de 1989, pocos días después de asumir la presidencia, generó en una oleada de violentos disturbios con más de 300 muertes. Pero importantes dirigentes de este país de casi 20 millones de habitantes, aseguran que el programa económico ha fallado.

La meta del gobierno ha sido la de diversificar su economía, que depende casi exclusivamente del petróleo, y a pesar de los esfuerzos por colocar produc-

tos de aluminio, agricultura y otros en el extranjero, las exportaciones no tradicionales siguen en descenso, y cayeron 24.3 por ciento de 1990 a 1991.

"Aún continuamos siendo monodependientes. El 80 por ciento de nuestras exportaciones continúan teniendo origen en el petróleo", dijo recientemente en un seminario de industriales, Hernán Anzola, ex presidente del Banco Central de Venezuela (BCV).

Institutos de investigación oficiales, también le siguen el paso a las consecuencias sociales del programa económico.

La Fundación Centro de Estudios sobre Crecimiento y Desarrollo de la Población Venezolana (Fundacredesa), luego de encuestar a 66.000 personas que de acuerdo con métodos aleatorios tienen una representatividad del 95 por ciento del país, concluye que los niveles de pobreza se están ampliando vertiginosamente en Venezuela y alcanzan a casi el 80 por ciento de la población.

Las familias en pobreza relativa --que comen y se visten pobremente pero deben restringirse en otras actividades-- pasaron de 42 por ciento en 1982 a 35.73 por ciento en el 90.

"Bajó a 35 por ciento porque cayeron de pobreza relativa a pobreza crítica", explicó Hernán Méndez Castellano, presidente de Fundacredesa.

"La pobreza extrema o crítica... en 1982 era del 38 por ciento y en el 90 subió a 43 por ciento", agregó el investigador, quien admitió que para

1992 el porcentaje de pobres críticos es mayor, pero no dio cifras.

El estudio señala que existe un sentimiento de desigualdad entre los venezolanos que pone de manifiesto la existencia de injusticia social en el país y evidencia ausencia de expectativas al respecto.

"En un país desarrollado como Bélgica, donde el número de habitantes es similar a Venezuela, las familias pertenecientes al estrato I --que es el más rico, con mayor cultura, padre y madre universitarios y profesionales-- es del 10 por ciento. En Venezuela es del 1 por ciento", dijo Méndez.

"Esa es la enorme concentración de capital, de poder político económico y social", agregó en una entrevista con Reuter.

Han aumentado los ricos, dijo Méndez. Los dos estratos más ricos de la población que juntos en 1982 eran el 5 por ciento, se han incrementado a 7.57 por ciento en 1990.

El grupo 3, formado por la clase media y a quien Méndez clasifica como motor y fuerza de una sociedad, bajó del 14 al 13 por ciento en el mismo periodo.

Entre los hallazgos de la institución, se determina que un 70 por ciento de las parejas en los dos estratos más pobres conviven en la misma habitación con sus hijos.

En el aspecto antropométrico, se determinan retardos evidentes en el crecimiento físico y demás componentes del crecimiento.

De cada 100 hogares en el país 38,5 se encuentran en estado crítico

Cerca de 8 millones de venezolanos viven en pobreza

Si bien el desenlace del pasado proceso comicial del 5 de diciembre que arrojó como ganador de la contienda electoral al candidato de la convergencia, Rafael Caldera, introdujo en la ciudadanía una dosis de esperanza para iniciar el nuevo año que se avecina, no cabe duda que la realidad del país se impone dura, si se toma en cuenta que, aparte de la fuerte crisis política y fiscal que deberá enfrentar el nuevo gobierno, está latente una verdad social que, los datos suministrados por la Oficina Central de Estadística e Informática confirman que 8 millones de venezolanos viven en situación de pobreza.

Los números ofrecidos por la Ocei están basados en el censo realizado por esa oficina en octubre de 1992. De acuerdo con esos datos, de cada cien hogares venezolanos, 38,5 son pobres, es decir que de un millón 439 mil 901 existentes en el país, 609 mil 915 se están en la situación planteada.

Sin embargo, la pobreza se profundiza, toda vez que de acuerdo con la información suministrada por la Ocei 16,32 por ciento de esos hogares se encuentran en situación de pobreza crítica.

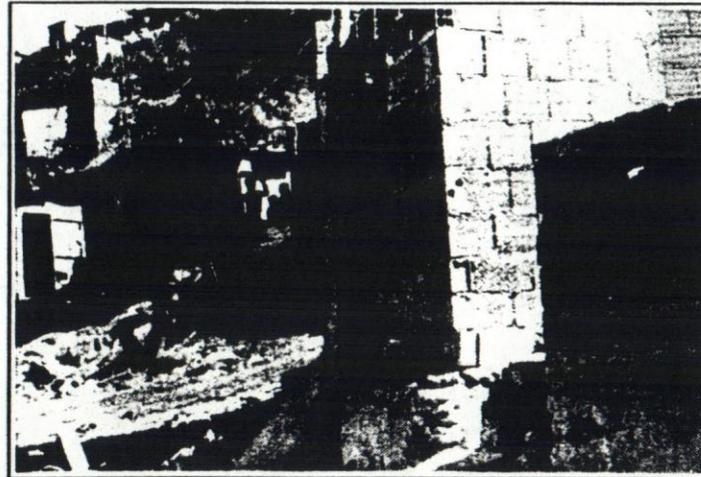
La crisis política queda pálida ante los datos ofrecidos este miércoles por la Ocei, según los cuales casi la mitad de nuestra población es pobre. Una problemática de especial referencia para el nuevo gobierno

Indíces que se calculan en función del porcentaje de hogares que en el país y en los Estados se encuentran en esa situación.

Como nota curiosa de los datos suministrados por la Oficina Central de Estadística e Informática, mientras el Estado más pobre del país es Apure, el Distrito Federal destaca por ser la entidad que presenta el índice de pobreza más bajo de toda la nación.

Situación que al menos en el Distrito Federal se traduce en delincuencia, si se toma en cuenta que el cordón de miseria que rodea a la capital, alberga al menos a un millón de jóvenes y algunos adultos quienes ni siquiera tuvieron acceso a la educación primaria, además de no contar con un medio externo para ser capacitados en algún arte u oficio.

Efectivamente, son 16 las entidades federales que presentaron índices de pobreza superiores al índice nacional: Apure, Delta Amacuro, Amazonas, Portuguesa, Sucre, Guárico, Trujillo, Barinas, Zulia, Anzoátegui, Falcón,



16,32 de los hogares venezolanos viven en miseria crítica

Lara, Monagas, Cojedes Yacucuy y Bolívar.

Los Estados donde la pobreza está por debajo del índice nacional son Carabobo, Mérida, Táchira, Nueva Esparta, Aragua, Miranda y por último Distrito Federal.

En cuanto a la población, el cuadro de pobreza elaborado por la Ocei permite determinar que 11 de las 23 entidades del país,

entre ellas Zulia, que es la que tiene mayor número de habitantes, presenta la característica de que más de 50 por ciento de su población está en situación de pobreza.

En Apure, prácticamente siete de cada diez habitantes de la son pobres. En Falcón 50,25 por ciento de su población vive en situación de pobreza.

Entre uno y otro Estado, otras

nueve entidades presentan a la mayoría de su población en la condición de pobres, ellas son:

Amazonas, Portuguesa, Guárico, Barinas, Trujillo, Zulia y Anzoátegui.

Esta es pues la situación que deberá enfrentar el nuevo gobierno que iniciará su labor en los primeros días de febrero y actualmente se encuentra en plena discusión de la repartición del poder recientemente obtenido en los comicios del 5 de diciembre.

Será una ardua tarea que, de acuerdo con los planteamientos previos del nuevo presidente, Rafael Caldera, deberán ser resueltos con la voluntad y el trabajo de todos los sectores de la sociedad involucrados en su desarrollo.

El país ha superado con fortaleza la crisis política y económica que en los últimos dos años comprometió el sistema de libertades existentes, pero no cabe duda de que la labor más fuerte corresponderá a las nuevas autoridades nacionales, que si bien han dejado claro que no realizarán milagros, tendrán que trabajar arduamente para superar esa situación que ayer dio a conocer la Ocei.

EL DIARIO DE CARACAS. Lunes 5 de julio de 1993

El Acueducto Metropolitano necesita \$ 200 millones para operar debidamente

Caracas sólo tiene 11 días de reservas operativas de agua

ARMANDO PERNIA

Doscientos millones de dólares es la inversión necesaria para que el Acueducto Metropolitano funcione a plena capacidad. Sin embargo, el ministro del Ambiente, Adalberto Gabaldón, afirmó que se ha logrado poner a trabajar los sistemas de tratamiento con el doble de su capacidad, reduciendo la mitad de los costos.

"Hemos mejorado porque acabamos con el esquema centralizado de administración y hoy empresas privadas operan las plantas de Hidrocapital, además terminamos con los vicios de un sindicalismo que tuvo más poder que el mismo gobierno y era el eje de la corrupción", manifestó el titular del MARNR.

Caracas recibe actualmente 17 mil litros por segundo de agua, con un gasto de 350 megavatios de electricidad, es decir, que al salir de la planta de tratamiento un metro cúbico del líquido ya cuesta 14 bolívares, si se añade que es necesaria una red de suministro de más de 300 kilómetros, desde Camatagua hasta Caricuao, "se explica el gravísimo déficit operativo del servicio, que supera 60 por ciento, pero la gente no quiere pagar mayores tarifas", según José De Viana, presidente de Hidrocapital.

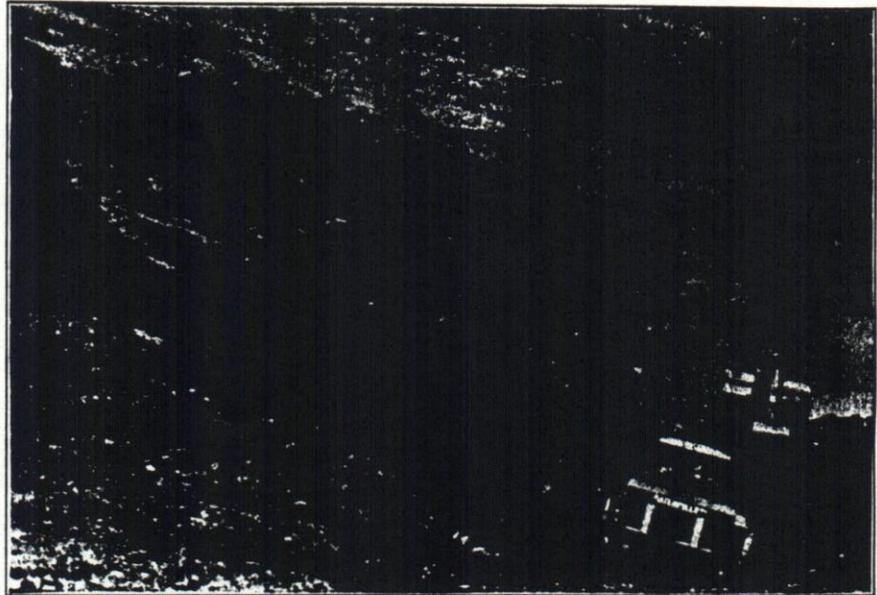
El drama de las reservas

En un recorrido que abarcó los principales centros de tratamiento de agua en el área metropolitana, el ministro Gabaldón y el ingeniero De Viana explicaron que Caracas cuenta apenas con 11 días de reservas del líquido, provenientes de los embalses La Mariposa y La Peraza, que contienen 16 millones de metros cúbicos.

El caso de La Mariposa es que funciona con equipos, que a pesar de su "excelente estado", tienen más de 40 años de uso y el embalse es amenazado por cochineras, polleras y otras industrias contaminantes.

"Estamos actuando con fuerza para controlar este problema, demandando penalmente a las empresas, basados en la Ley Penal

Si se presenta una emergencia en el área metropolitana, los sistemas de abastecimiento podrían funcionar solamente durante ese tiempo en condiciones normales, según el MARNR. La producción de agua tiene un subsidio de 60 por ciento



Hubo que vaciar el embalse Lagartijo para prevenir una tragedia

Nace la Escuela del Agua

Venezuela necesita técnicos especializados en el manejo del problema del agua. Por ello Hidrocapital, la Alcaldía de Cúa y "Fe y Alegría" decidieron crear en el Tuy la primera Escuela del Agua de Venezuela, donde 400 bachilleres y otros 200 obreros de las hidrológicas recibirán conocimientos funcionales para manejar este recurso natural.

Las experiencias que servirán de base a este programa son las escuelas similares en Francia y Colombia, en función de

utilizar sus hallazgos no sólo técnicos, sino administrativos.

En este sentido, el presidente de Hidrocapital señaló que 15 ingenieros venezolanos están en Marsella haciendo una maestría práctica en el acueducto de esa ciudad y serán los primeros profesores de esta novedosa institución.

La Escuela del Agua formará técnicos superiores en diferentes operaciones del servicio, especialmente, las emergencias.

del Ambiente y les vamos a cortar el agua para obligarlas a mudarse, porque representan un peligro para la ciudad", señaló De Viana.

El otro punto crítico que ame-

naza las fuentes de suministro de agua es el gran deslizamiento de la presa Lagartijo, donde 30 millones de metros cúbicos tuvieron que ser vaciados para evitar una tragedia en San Francisco de

Yare, pero el MARNR tiene ahora que actuar de emergencia para reparar la falla porque el inicio de la temporada de lluvias obliga a llenar el embalse para que no peligre el servicio. Ya está una empresa trabajando en el área.

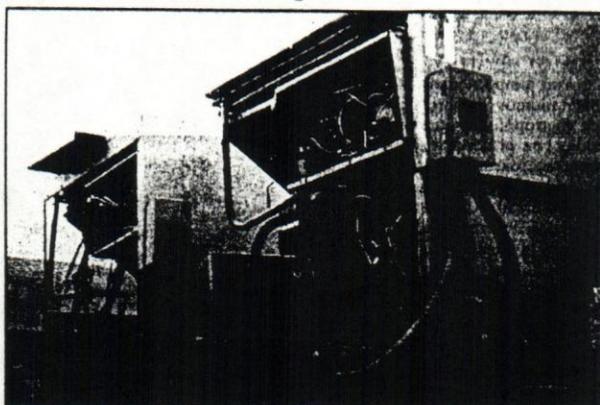
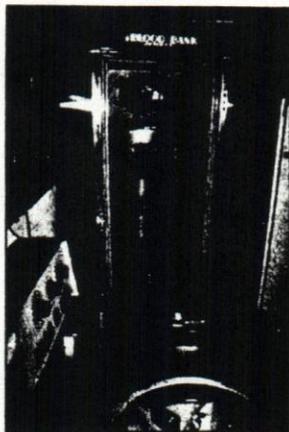
La privatización

En tiempos del INOS manejar los sistemas de tratamiento de agua requerían más de 300 millones de bolívares anuales, sólo en personal. Hoy se gastan cerca de 70 millones en la operación total, en virtud de la privatización de este servicio.

Este ahorro sustancial permitió concluir obras indispensables, como la Estación Mamonal que aportará 3 mil litros por segundo adicionales a Caujarito y se trabaja para aumentar otros 2 mil litros de otras fuentes. Para 1995, cuando se concluya el embalse Taguaza, Caracas contará con 20 mil litros por segundo de agua potable.

En el Banco de Sangre de la Maternidad están dañados 22 equipos

La sangre "hierve" en la Concepción Palacios



Los 40 grados centígrados han averiado los equipos de refrigeración

VÍCTOR ESCALONA

FOTOS JORGE SANTOS

El personal que labora en el Banco de Sangre de la Maternidad Concepción Palacios podría verse obligado a suspender sus actividades de un momento a otro, si la Gobernación del Distrito Federal no inyecta los recursos necesarios para recuperar unos 22 equipos que quedaron fuera de actividad, entre otras causas por la falta de mantenimiento y los años de uso.

El aire acondicionado, que dejó de funcionar apenas comenzó el año 94, representa uno de los claros ejemplos de lo que está ocurriendo en la Concepción Palacios y en la mayoría de los hospitales del país, donde grupos indolentes han desmantelado buena parte de los equipos hospitalarios para luego venderlos.

En los sótanos de la Concepción Palacios, donde funciona el Banco de Sangre, bien puede decirse que la sangre "está que hierve". Según constató *El Diario de Caracas*, en un recorrido realizado en los laboratorios de la maternidad, la temperatura promedio que se está registrando a diario en ese servicio es de 40 grados centígrados, lo cual ha acabado con los motores, ventiladores y compresores de los equipos que se necesitan para conservar la sangre y hemoderivados.

Nelly de Martínez, jefe encargada del Servicio de Hematología y Banco de Sangre, Libertad López, médico adjunta y Mireya Palacios, coordinadora de la Unidad del Banco de San-

gre, mostraron los equipos que no están funcionando, por efectos de una temperatura no indicada para las máquinas y poco soportable para los seres humanos.

En total son 22 equipos, los cuales se utilizan para el procesamiento de la sangre que donan los esposos de las parturientas. En la lista de los inservibles, pero aún recuperables, está una nevera conservadora de sangre, marca "Jewett", la cual está dañada desde hace dos meses, sin compresor, ni puerta, ya que perdió todas las bisagras. Estas averías han terminado por disminuir la capacidad de conservación de sangre en la maternidad.

Esta semana quedó fuera de servicio una procesadora de hemoderivados, marca "Servall", con la cual obtienen plaquetas, crioprecipitados y plasma fresco -congelada. Sin este equipo no se puede realizar el tratamiento de pacientes con sangre que presenta patologías.

Tampoco funcionan las centrifugas para realizar estudios especiales, centrifugas para separar muestras de donantes, incubadoras, lámparas y las neveras no pueden trabajar por debajo de los cero grados, temperatura necesaria para conservar la plasma

congelada.

Las quejas del personal que labora en el Banco de Sangre han llegado hasta la Dirección de Salud de la Gobernación del Distrito Federal, Ministerio de Sanidad, Fiscalía General de la República, Sociedad de Médicos de la Maternidad, Comisión de Salud del Congreso, Dirección del Hospital y Dirección del Banco de Sangre. Sin embargo, en ninguno de los casos ha habido respuesta satisfactoria, según las encargadas de coordinar y prestar el servicio.

Según los cálculos que se han realizado, sólo la reparación del aire acondicionado cuesta dos millones de bolívares, mientras que aún no se han hecho los cálculos del dinero que se necesita para reparar los otros equipos.

Esa responsabilidad, dijeron, la tiene el gobernador Asdrúbal Aguiar, el director de la maternidad y el Banco Municipal de Sangre, no obstante, "todos han dicho que no hay dinero, por lo cual peligró la vida de madres y recién nacidos".

Antes el Banco de Sangre tenía capacidad para atender a 40 donantes diarios y ahora sólo atiende a 12 personas, esto ha dejado con pocas reservas al primer paridero nacional.

Esta empresa aún no ha recibido el presupuesto ordinario del 93

Hidrocapital: el servicio de agua en Caracas siempre será deficiente

El suministro de agua en la parroquia 23 de Enero quedó restablecido desde el domingo en horas de la tarde, aseguró José María De Viana, presidente de Hidrocapital

MIGDALIS CAÑIZALES V.

Para el presidente de Hidrocapital, José María De Viana, el servicio de agua en el área metropolitana siempre tendrá deficiencia, debido al estado actual de los sistemas de distribución y a la escasez de recursos financieros para acometer las reparaciones.

El déficit fiscal de la administración pública también ha afectado a esta empresa de servicio, porque a decir de su presidente, faltando apenas cuatro meses para culminar este año aún no han recibido el presupuesto ordinario del 1993, que es de 900 millones de bolívares.

"Hidrocapital subsiste con los recursos provenientes de la recaudación, a pesar de la resistencia de los suscriptores a entender que este es un servicio muy costoso. El pago por concepto de electricidad es 6 mil millones de bolívares anuales y los químicos para tratar el agua cuestan 600 millones de bolívares".

Informó que con los aumentos de tarifas que comenzó a regir a partir de marzo de este año, los ingresos se ubican en 300 millones de bolívares mensuales para cubrir los costos operativos de todo el sistema que incluye el Distrito Federal, Municipio Vargas y Estado Miranda.

En opinión del presidente de Hidrocapital, las mejoras del servicio están ligadas a la recaudación, "las dos cosas están mezcladas. La gente quiere tener agua pero no quiere pagar".



José María De Viana, presidente de Hidrocapital

De acuerdo a las cifras que maneja la empresa, la deuda actual por concepto de deudas morosas es de más de dos mil millones de bolívares.

Ante esta situación financiera de la empresa, el presidente de Hidrocapital tiene la esperanza de que cuando comience a funcionar la estación Mamonal, el próximo mes de septiembre, el problema de suministro de agua en Caracas se "solucione en gran medida".

Dijo que este fin de semana se realizó el proceso de pruebas de

equipos electrónicos y se espera que para la primera semana de septiembre se ponga en servicio.

A decir de los técnicos de Hidrocapital con la proximidad de las elecciones las manifestaciones por falta de agua se han incrementado en los últimos días. Como es el caso del 23 de Enero que este fin de semana protestaron por un problema que tiene más de 20 años.

En este sentido, De Viana aseguró que desde este domingo en horas de la tarde fue restablecido el servicio en esta zona.

Sociedad Médica culpa al Director

No hay garantía para pacientes del hospital Domingo Luciani

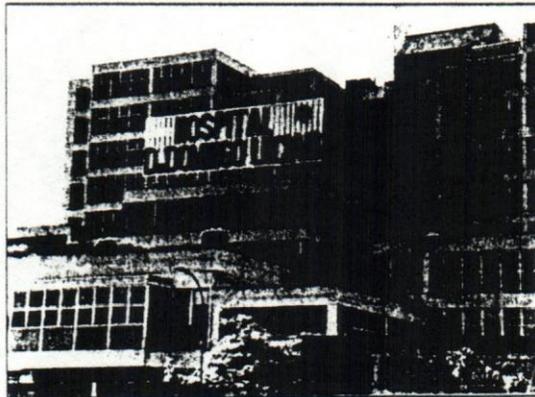
Médicos se resignan a perder los pacientes, porque no tienen los recursos para atenderlos. No hay aire acondicionado para el área quirúrgica y los servicios de Cardiología y Terapia Infantil no funcionan porque tienen dañados los equipos. Además denuncian que tienen un director que labora medio tiempo y no resuelve los problemas

LIS MARTINEZ
El Globo

Además del sero conflicto que los médicos residentes e internos han venido sosteniendo desde hace varios meses, el hospital Domingo Luciani enfrenta una gran cantidad de carencias, que además de retardar el trabajo de los galenos pone en peligro la vida de muchos pacientes.

La crisis asistencial parece no detenerse y poco a poco los hospitales del área metropolitana van cayendo en la paralización.

En el Domingo Luciani, el paro de actividades planteado por los médicos residentes ha traído, además, un enfrentamiento entre los huelguistas y los miembros de la Sociedad Médica de ese centro asistencial, ya que gran parte de los galenos consideran al paro como ilegal. Los miembros



Las carencias del Domingo Luciani forman una amplia lista

de la Sociedad Médica declararon a los medios de comunicación que no están de acuerdo con los residentes porque se están "prestando al cierre del hospital sin tener razones coherentes, sin enfocar la verdadera problemática del hospital, y sin considerar que los pacientes sólo cuentan con este centro, ya que los otros hospitales y ambulatorios del IVSS a nivel nacional están cerrados por falta de material médico quirúrgico".

Los miembros de la Sociedad Médica también dicen que el paro de actividades, sólo está apoyado por un pequeño grupo de residentes que están de acuerdo con el Director para cerrar definitivamente el Domingo Luciani.

Las carencias

Según lo expresado por los representantes de la Sociedad Médica del Domingo Luciani, la lista de carencias es interminable. Lo más grave de esta situación es que muchos pacientes han fallecido en el hospital esperando una intervención quirúrgica, hecho que afecta a los médicos, que deben resignarse a ver morir a los pacientes sin poder hacer nada por salvarles la vida.

Uno de los más graves problemas es la falta de aire acondicionado en el área quirúrgica y en el laboratorio, esto a pesar que hace sólo algunos meses se realizó una inversión millonaria

en la reparación de estos equipos. Por otra parte, la Unidad de Terapia Infantil fue cerrada por falta de personal y equipos.

El Servicio de Cardiología también está paralizado, debido a que la gran mayoría de los equipos están dañados. Los quirófanos son inoperantes e insuficientes, para atender todos los casos quirúrgicos que ingresan al hospital. Actualmente han sido suspendidas las intervenciones quirúrgicas, porque desde hace una semana el aire acondicionado no funciona.

Culpa del director

La Sociedad Médica atribuye esta crisis a la gestión del actual director del Domingo Luciani. Denuncian que el Director sólo asiste 4 veces a la semana en el turno de la mañana y que el día viernes por lo general no asiste.

"Este medio tiempo que labora el director en nuestra institución, sin dedicarse a resolver los problemas naturales que existen, por desconocimiento y por el poco tiempo que le dedica a la gerencia hospitalaria. Todas estas incoherencias, supuestamente tienen el apoyo del Consejo Directivo del Ivss, ya que supuestamente este organismo le concedió estas condiciones de trabajo al director", así lo denunció el Dr. Arnoldo Soto, presidente de la Sociedad Médica del Domingo Luciani.

Del 15 al 21 de agosto

Cerrarán quirófanos en Hospital de Los Magallanes de Catia

Anunció la adjunta a la dirección del centro asistencial que la medida se debe a las labores de reparación y mantenimiento que comenzará a desarrollar la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico-Asistencial (FIMA)

Sólo estrictas emergencias se atenderán entre los días 15 a 21 de agosto en el hospital José Gregorio Hernández, de Los Magallanes de Catia, según lo informó la doctora Alba Guadalupe Lobo, adjunta al director de ese hospital.

Dijo que en ese lapso no se realizará ninguna actividad quirúrgica ni atención de partos, por cuanto serán cerrados los quirófanos para cumplir un programa de mejoras de FIMA, como dotación de puertas y definir el plan para cuarto oscuro, rayos X, revisión de la electricidad y resolver el aspecto de la iluminación.

La doctora Lobo estima que los usuarios de los servicios, sabrán comprender que esta molestia por suspensión de las actividades mencionadas, repercutirá en significativo beneficio, porque se cumple un programa que acondicionará equipos y logrará mejoras para en lo sucesivo, prestar una atención en condiciones apropiadas y satisfactorias.

Próximas acciones.

Dentro de una concepción que implica la acción, es la única manera de concretar las estrategias para sacar adelante los centros médico-asistenciales, que hasta ahora han tenido tan deprimido al sector salud.

Así lo señaló el ingeniero Antonio D'Elia, presidente de la Fundación para el Mantenimiento de la Infraestructura Médico Asistencial, FIMA, quien en el corto tiempo que tiene ejerciendo su cargo rector en esa institución ya ha logrado dar respuestas satisfactorias a necesidades que por mucho tiempo fueron postergadas.

Tales son los casos del Hospital Dr. José Gregorio Hernández, de los Magallanes de Catia, en donde

FIMA recientemente reparó la bomba de succión y subsanó las fallas eléctricas de los quirófanos, entre otras acciones. Igualmente en el hospital Dr. José Ignacio Baldó, de El Algodonal, la Fundación corrigió defectos en los equipos de refrigeración, mientras que en el Oncológico Luis Razetti, de Cotiza, ya casi resuelve la falta de un equipo indispensable para el tratamiento del cáncer, como lo es el Acelerador Lineal, para cuya adquisición ya FIMA inició el proceso de licitación y se estima que la compra se materialice en septiembre próximo.

En lo que respecta al interior del país, el ingeniero Antonio D'Elia ha visitado los estados: Monagas, Apure y Barinas, en donde ha encontrado una gran receptividad tanto por parte de los gobernadores de esas entidades, como por los comisionados de Salud, médicos, directores de hospitales y autoridades civiles. Como acotación, el presidente de FIMA señaló que sólo aunando esfuerzos superaremos la crisis hospitalaria.

Por otra parte, puntualizó D'Elia, en relación a la ejecución del Megaproyecto Social, que las adquisiciones se harán con la participación directa de quienes dirigen los hospitales, así como también de las instituciones regionales vinculadas al sector salud, que son las llamadas a definir las necesidades reales de cada estado.

Para finalizar recalcó que como política de FIMA, su gestión va a insistir en reorientar las prioridades para evitar que se repita la triste situación de encontrar en los sótanos de algunos hospitales equipos que tienen años metidos en sus cajas, sin haber sido usados la primera vez.

Colegio de Médicos decidió renuncia masiva

50 hospitales de la Gobernación paralizados

1.930 millones de bolívares es el monto de la deuda acumulada por concepto de fideicomiso y contratación colectiva

Magda Echezuría

Fotos Venancio Alcázares

Nos parece inconcebible que el gobernador Asdrúbal Aguiar se niegue a firmar el acta final que concretaría las propuestas económicas del último contrato colectivo que su propio despacho propuso al gremio médico.

Así lo manifestaron los miembros de la junta directiva y de la comisión permanente para las negociaciones con la Gobernación del Distrito Federal del Colegio de Médicos del Distrito Federal, al hacer pública su posición y las razones que han llevado a la paralización de cincuenta centros asistenciales bajo la responsabilidad del gobierno regional.

—Según el comunicado enviado por el Colegio de Médicos (DF), desde 1968 se discuten las convenciones colectivas sin que esto ocasione mayores problemas.

¿Por qué entonces esta vez se estudia la drástica posibilidad de una renuncia masiva?

—Entre otras cosas, respondieron, porque nos parece inconcebible esto que ha sucedido con la contratación colectiva. En primer lugar, ellos hicieron la propuesta y nosotros la aceptamos. Si las autoridades de la Gobernación nos presentan una oferta contractual, es porque tienen el presupuesto necesario para responder a estos compromisos. Ahora, el gobernador nos anuncia que no puede firmar el acta porque no hay dinero.

Igualmente, los representantes del Colegio de Médicos destacaron que con la actual crisis que vive el país, se hace casi imposible responder a los compromisos que tienen como ciudadanos, padres de familia y profesionales, pues el sueldo no da para tanto.

—Son muchos los médicos que han decidido hacer un posgrado y tienen hijos, que es necesario dejar a cargo de una cuidadora. Pagarle a una persona para que se haga cargo de los niños, significa actualmente, entregar más de una quincena de su sueldo. Adicionalmente, tienen que pagar los textos, la vivienda, la comida, el vestido, el colegio y las inscripciones, para asistir a los eventos donde se presentan las puestas al día en diversas especialidades. Lo que gana un médico, actualmente son 28 mil bolívares mensuales y con este presupuesto no se puede vivir hoy día.

Sin embargo, destacaron que, en contraste, cuando en el interior del país se presentó una crisis semejante, se decidió contratar a médicos cubanos que no tienen título revalidado, con el compromiso de asumir todos sus gastos.

—A estos médicos les pagaron mil dólares de sueldo básico, además de pagarles habitación, comida y la educación de sus hijos. Sin embargo, para hablar en los mismos términos, no hay dinero para cancelarnos 200 dólares, que sería el equivalente.

—Pero, se supone que si la Gobernación presentó una propuesta económica para el contrato colectivo, es porque contaba con el presupuesto para pagarla. ¿Qué pasó con el dinero?

—Suponemos que se utilizó para auxiliar a los bancos,



El doctor Tomás Vásquez advirtió que la renuncia es ya una decisión tomada

pero oficialmente se nos ha dicho que no ha llegado la partida del Ministerio de Hacienda. Aunque en este sentido se ha presentado una situación que da lugar a las dudas. Por ejemplo, en lo que respecta al fideicomiso, cuyo monto asciende a 330 millones de bolívares, representantes de la Gobernación nos aseguraron que ya tenían el dinero, en vista de lo cual se elaboraron los cheques. Ya éstos están a punto de prescribir y no se han entregado, porque ahora el dinero desapareció de un momento a otro.

—¿Cuánto es el monto total de la deuda?

—Adicionalmente a los 330 millones de bolívares por concepto de los intereses de las prestaciones sociales, también se encuentran otros 1.600 millones de bolívares que es el costo de la convención que debería estar vigente para el período 94-95. Por otra parte, los propios negociadores de la Gobernación nos han hecho ver que no hay motivo para no firmar el acta que señalaría la vigencia de la contratación.

En este mismo sentido, los representantes del Colegio de Médicos del Distrito Federal, agregaron que las autoridades del gobierno regional les pidieron un poco de comprensión "porque no tenemos experiencia administrativa".

—¿Qué pasará con los pacientes?

—Estamos conscientes de que Caracas va a quedar desasistida y de que se trata de una situación difícil. La medicina es un apostolado, pero actualmente no se puede debido a la situación económica que nos embarga que, además, nos hace los médicos más atrasados en cuestión de conocimientos, debido a la imposibilidad de sufragar los gastos de actualización profesional.

—En lo que respecta a la renuncia masiva ¿Se trata de una decisión ya tomada?

—En efecto, además de la congelación de cargos, nosotros acudimos a la Fiscalía y entregamos un documento donde se explica la situación al respecto. En cuanto a los pacientes, no se aceptarán más que las estrictas emergencias y a medida que los hospitalizados mejoren su cuadro, serán egresados de los centros asistenciales.

Finalmente, los representantes del Colegio de Médicos del Distrito Federal destacaron que proseguirán en la defensa de sus derechos a pesar de que han recibido amenazas por parte de las autoridades de la GDF, quienes les habrían intimidado amparados en la suspensión de garantías, con llevarlos a la cárcel.

En vista de tales circunstancias, los profesionales de la medicina hacen un llamado al Presidente de la República, con el fin de que interceda en este problema "puesto que la Gobernación nos ha defraudado totalmente".

Si quieren renunciar que renuncien

Por su parte, el gobernador Aguiar, señaló que no puede asumir un compromiso ante el cual no respondería.

El gobernador del Distrito Federal, Asdrúbal Aguiar, rechazó los argumentos expuestos por los médicos al servicio de los hospitales adscritos al gobierno de Caracas y fue categórico al expresar que aceptaría la renuncia anunciada por ellos, aun cuando considera que esta es una posición extrema que compromete los servicios de salud.

Voy a hablar de esto muy claro. Los hospitales no es que estén en crisis porque faltan medicinas. En los hospitales faltan mil cosas. El origen de esta crisis es uno solo, y yo he venido conversando con el gremio médico sobre la nueva contratación colectiva que se venció el 31 de diciembre de 1993.

En este sentido les he dicho sobre mi disposición — conociendo la crisis del deterioro de los salarios reales, de estudiar alternativas de mejoramiento de la contratación colectiva, pero con una condición: que a las cosas con las cuales yo me comprometiera mediante firma, tenían que tener un respaldo financiero garantizado, porque yo no podía irresponsablemente seguir repitiendo la historia que durante treinta y cinco años, en donde gobierno tras gobierno se comprometen con los trabajadores, firman contrato colectivo para que responda el gobierno que viene a posteriori. Yo no puedo echarle la broma al gobernador que me suceda de dejarle una serie de obligaciones firmadas para las cuales no tengo respaldo financiero.

El contrato colectivo, no está concluido todavía en cuanto a sus estudios, faltan algunas cláusulas. Sin embargo, le expliqué que si el contrato colectivo se concluye, yo tendría que solicitar una autorización del Consejo de Ministros, y para comprometerme más allá de lo que puedo, necesitaría obtener los créditos adicionales aprobados por el Congreso de la República.

Pero ocurre que ellos me quieren poner contra la pared. "Me firma el acta y nos pone fecha fija, como si se tratara de una suerte de pagaré, para que nos pague todo, así no existan recursos, sobre el alegato de que esto se ha hecho con todos los gobernadores anteriores. Sobre este aspecto yo quiero decirles lo siguiente:

Desde el punto de vista de la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público, el funcionario público que asuma obligaciones financieras sin respaldo presupuestario, está incurriendo en delito de malversación de fondos, y yo no pretendo salir de la Gobernación de Caracas para la cárcel de El Junquito. Yo no voy a firmar bajo presiones obligaciones que no puedo soportar.

Yo les manifesté mi disposición de que a partir de enero del próximo año 1995 podía atender las compensaciones, reclamos y los bonos que fueran necesarios y que si solicitaban algún pago de obligaciones del año 1994, le pusieran una nota al contrato colectivo de que las cumpliré en la medida en que pudiese obtener los créditos adicionales que me aprobara el Congreso Nacional. Pues bien, ellos no quieren esa condición. Si se van a parar que se paren y los que se paren yo estudiaré las medidas que tomaré con ellos. Porque no es posible que el Estado venezolano, que es el país completo, los médicos pretendan, sobre todo un grupo pequeño del gremio médico, que se sigan manejando irregularmente los recursos del Estado.

Yo quiero enfrentar la situación, porque me parece una absoluta desconsideración con los ciudadanos de que por la discusión de un contrato colectivo pretendan suspender las actividades médicas. Ya yo veré las medidas alternativas. Me han dicho que van a renunciar, pues bien los que quieran renunciar que renuncien y yo les acepto la renuncia inmediatamente, porque hay mucho médico con deseo de trabajar en Venezuela y a quienes yo les puedo abrir las puertas de los hospitales de Caracas.



Entre la privatización y la descentralización

Los servicios públicos necesitan un período de transición

La simple mención de servicios públicos causa en muchos venezolanos un malestar indefinido, no sólo porque no son eficientes, sino porque además en los últimos meses su costo ha alcanzado niveles exorbitantes.

Con la idea de que el Estado debe prestar una atención básica en los servicios públicos, habla Walter Márquez, vicepresidente de la Comisión de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados.

¿Cuál es la función específica de esta comisión?

La Comisión de administración y servicios tiene como finalidad el intervenir como órgano contralor y fiscalizador en materia de servicios públicos, de viviendas, electricidad, gas, teléfono, e incluso servicios aduaneros, todo lo que en síntesis signifique servicios públicos en Venezuela.

¿Cómo interviene esta comisión a la hora de los incrementos de los servicios públicos?

Normalmente se hacen reuniones o interpelaciones para concertar soluciones. Ahora, el problema es las tarifas de los servicios públicos se han disparado vertiginosamente, además que de la noche a la mañana el Ejecutivo Nacional pretende dentro del proceso de privatización, hacer rentable a los servicios públicos.

Problemas y más problemas

Expresa Walter Márquez, que a pesar de que ciertos servicios se han privatizado, por ejemplo la CANTV, los servicios no han logrado mejorar de una manera sustancial, mientras que los costos son muy altos.

Lo mismo está pasando con CADAFE y la electricidad de Caracas - continúa el Diputado Márquez - : son tarifas que no corresponden con la realidad".

¿Cuál es el principal problema que están confrontando los servicios públicos?

El gran problema es el deterioro de los mismos, que no se corresponden con la cantidad de dinero que cobran por el servicio que prestan. A la gente no le importa la cantidad que pague, sino que el servicio que se reciba sea bueno.

La cantidad de dinero que pagan los usuarios no corresponde con los servicios, pero entonces, ¿a dónde va a parar ese dinero?

Hay un gran desequilibrio, deficiencia y desorganización administrativa. Si no se corrige el desorden y no se actualiza el catastro, no habrá mejora en los servicios públicos, y menos si se cobra más dinero por prestarlos.

¿Cómo puede intervenir la comisión o el gobierno para frenar esta situación?

La comisión de administración y servicios, normalmente hace reuniones o interpelaciones, pero el congreso no ejerce una función coercitiva, es decir, no puede obligar. Se han logrado muchas cosas, como modificaciones de tarifas, pero se necesita concertar un esfuerzo entre el congreso y el ejecutivo nacional, para que los servicios públicos logren un equilibrio.

¿Cómo sería ese equilibrio?

Lo ideal es que estos servicios públicos generen sus propios recursos, pero eso es casi imposible en estos momentos. El estado, por su parte, no puede financiar totalmente a estas empresas, por lo tanto, la idea es que pase por un período de transición, donde el gobierno ayude en parte del presupuesto de la compañía, pero sin brindarle todo.

Indica además Walter Márquez, que en estos momentos no hay un diseño para esta etapa transitoria, ya que sólo se ha

pensado en la privatización.

Privatización, ¿solución a la mano?

¿Ud. cree entonces que la privatización es una solución viable para la mejora de esta situación en las tarifas? Es viable, pero dentro de un proceso transitorio.

¿Cómo es eso? La idea es que el estado aporte parte del presupuesto para los servicios; aunque actualmente se está pasando del estado que todo lo daba al que nada quiere dar.

¿Qué riesgos se corren con la privatización de los servicios públicos?

Muchos, porque por ejemplo para los accionistas, la empresa pasa a ser un monstruo que fabrica dinero, y no una compañía que presta un servicio. Por ejemplo, a pesar de que la CANTV se privatizó, y así se eliminó el partidismo y la politiquería, el servicio ha aumentado mucho en costos y se ha burocratizado un poco.

Se dice además que la descentralización debe ir tomada de la mano con la privatización de los servicios públicos, ¿qué opina Ud. en este sentido?

Lo que pasa es que el gobierno ha transferido a los municipios y las otras entidades federales la misma ineficacia que posee en el centro; no se han reorganizado los servicios públicos; se están repitiendo en los estados los mismos errores que en el estado central.

Entonces, ¿cuál es la solución más viable para los servicios públicos?

El proceso tiene que ser gradual y concertado entre los estados, los municipios y el gobierno. Así mismo, debe haber una participación mixta, ya que el gobierno no puede asumirlo todo, pero tampoco se puede desentender; esto debe ir acom-

Walter Márquez cree que la solución está en concertar, y no en aislarse.

Las tarifas de los servicios básicos como la luz, el agua o el teléfono, han sufrido un incremento inescrupuloso en los últimos meses. ¿Las soluciones?, debatir entre pagar una fortuna o luchar contra la corriente de la sordera de las compañías que prestan dichos servicios

RAIZA RAMIREZ
El Globo



"El Gobierno no debe dejar que colapsen los servicios básicos"

pañado de toda una estrategia cultural y educativa.

La sociedad civil debe hacerse presente

"Sin embargo, continúa el Diputado Márquez, el factor decisivo para que esto mejore es la unión de la sociedad civil para protestar y luchar por sus derechos".

Indica además el Diputado Márquez que el usuario debe intervenir en asociaciones organizadas entre ellos mismos, o buscar algún tipo de ayuda en otras organizaciones que puedan prestarle la colaboración para que sus servicios mejoren.

Es decir, ¿tener un papel más activo?

El poder civil debe participar en forma masiva, sin embargo, el estado y el congreso deben estar presentes también.

Expresa igualmente, el vicepresidente de la Comisión de Administración y Servicios de la Cámara de Diputados, que el problema reside también en la cultura de la gente, ya que la población en Venezuela estaba acostumbrada al derroche; ahora, la gente debe saber que tiene que racionalizar los servicios, ya que cuestan mucho dinero.

Perspectivas

¿Cuáles son las perspectivas que tiene un venezolano

en cuanto a uso de los servicios públicos?

Yo quisiera ser optimista, pero creemos que si no hay una voluntad política de cambio, los servicios públicos van a seguir siendo costosos e ineficaces. El estado debe asumir un costo social, es decir, brindar una atención básica.

¿Cómo se resumirían entonces las soluciones para enfrentar la crisis de los servicios?

No se pretende buscar una solución aislada, sino en conjunto donde participen el congreso, los usuarios y el gobierno. Se debe aumentar en el congreso la capacidad controladora y fiscalizadora, que el ciudadano tenga mayor participación y que el estado asuma el rol que le corresponde.

Y, ¿cuál es el rol que le corresponde?

El problema es que este gobierno es de transición, y lo que busca principalmente es buscar la paz ciudadana, entonces es al gobierno que está por venir al que le corresponde hacer una reforma profunda de los servicios públicos.

Si las cosas siguen como van, ¿cuál es el futuro de los servicios públicos?

Hay algunos servicios que están al borde del colapso, y el estado no debe permitir que algunos de ellos siendo básicos se hundan perdidamente.

La Comisión de Salud del Senado sigue intercediendo para lograr acuerdos entre los gremios de la salud y el gobierno

Cierre de emergencias agudizará la crisis hospitalaria

EDGAR LÓPEZ

El presidente de la Comisión de Salud del Senado, Didalco Bolívar, manifestó su oposición al cierre de las emergencias hospitalarias como mecanismo de presión sindical, pues ello sólo afectaría a quienes no disponen de recursos económicos.

La advertencia del parlamentario aragüeño se refiere a la suspensión de los servicios que se produjo el pasado martes tanto en el hospital Pérez Carreño como en el hospital Central de Maracay, medida que habría sido utilizada por los gremios médicos frente a la posición inflexible del Ejecutivo Nacional respecto a las reivindicaciones socioeconómicas exigidas.

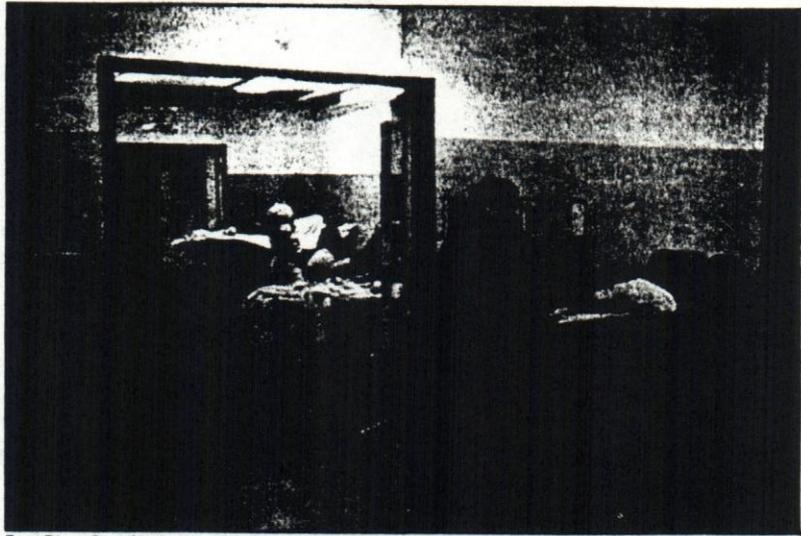
Bolívar reconoce que los profesionales de la salud tienen todo el derecho a expresar su malestar por la precaria situación laboral en que se encuentran; sin embargo, considera que el paro nacional de 48 horas, anunciado para mañana lunes contribuiría a agudizar el estado crítico de los hospitales y ambulatorios del país: Si los 22 mil médicos adscritos al Ministerio de Sanidad y al Instituto Venezolano de los Seguros Sociales se suman a la suspensión iniciada por los empleados y obreros desde el pasado 12 de septiembre, el colapso será total.

La Comisión de Salud del Senado está en la disposición de servir como mediadora de las partes en conflicto, pero en vista del carácter que ha adquirido la discusión no le da la razón ni a una ni a otra.

"Las peticiones de los médicos, enfermeras y demás funcionarios deben ser escuchadas por las autoridades, porque no es justo que un médico gane actualmente menos de treinta mil bolívares mensuales, que los salarios de las enfermeras no lleguen a quince mil bolívares y que los empleados ni siquiera gocen del beneficio de aumento salarial aprobado por el ex presidente de la República, Ramón J. Velásquez". Bolívar agregó que las exigencias salariales son legítimas y, en tal sentido, "comparte" el reclamo de los gremios, pero lo que de ninguna manera se puede justificar es que las acciones de protesta lesionen los derechos ciudadanos.

Asimismo, el senador consi-

El parlamentario Didalco Bolívar considera que, por un lado, los sindicatos no pueden negarse a la unificación de la contratación colectiva y, por el otro, el Ejecutivo no puede limitarse a responder con "bravuconadas" y militarización de centros asistenciales



En el Pérez Carreño, de por sí, la situación es patética

dera "inaceptables" los anuncios hechos por el ministro del Trabajo, Juan Nepomuceno Garrido, en cuanto a la destitución de los dirigentes sindicales y la apertura de expedientes administrativos a los trabajadores que se sumen a la suspensión de actividades prevista: "Esa no puede ser la única respuesta, pues el gobierno tiene

que garantizar el funcionamiento de los hospitales, lo cual no se logra a la fuerza sino manteniéndolos bien dotados y administrados. La actitud oficial se puede resumir en una bravuconada del Ministro que en nada soluciona la crisis planteada"

"No se puede responder por la vía militar a un problema eminente-

mente contractual. Da la impresión de que el ministro del Trabajo fuera el ministro de la Defensa, pues, de hecho, ha procedido a militarizar algunos centros asistenciales", agregó.

Propiciando el diálogo

Con la intención de equilibrar las posiciones extremas asumidas tanto por los gremios de la salud como por el Ejecutivo Nacional, Didalco Bolívar considera prudente que se reanude el diálogo.

En su opinión, los sindicatos no pueden oponerse a la unificación contractual, porque el Congreso aprobó la Ley del Sistema Nacional de Salud que implica homologación de condiciones socioeconómicas. En este sentido, la referencia a seguir tendría que ser un salario base de cincuenta mil bolívares mensuales para los profesionales, por ejemplo.

Por otra parte, el gobierno tiene que explicar con claridad de dónde provendrán los recursos requeridos: "En ningún caso se puede cumplir con la demanda salarial con los recursos ordinarios del Ministerio de Sanidad ni del Ivss, porque ambos son deficitarios". Bolívar es partidario de "sincerar" la nómina del sector salud, integrada por más de 200 mil trabajadores.

En tercer lugar, hay que aclarar la situación asistencial en los cinco estados descentralizados, pues el gobierno sigue apareciendo como el ente empleador a pesar de que la competencia administrativa fue transferida a las gobernaciones.

El próximo martes, la Comisión Bicameral de Salud interpellará al ministro del Trabajo, Juan Nepomuceno Garrido y, según reiteró Bolívar, el propósito es abrir espacios para redimensionar las discusiones y lograr acuerdos en beneficio de toda la colectividad.

Abdelkrim: "El paro va"

Durante la reunión que se produjo anoche entre los ministros del Trabajo, Juan Nepomuceno Garrido, y de Sanidad, Carlos Walter, los representantes de las centrales obreras y los diversos gremios de la salud no se lograron acuerdos, y el presidente de la Federación Médica Venezolana, Salomón Abdelkrim, ratificó la convocatoria al paro previsto para este lunes. La acción significaría una suspensión total de los servicios asistenciales públicos.

Después de dos horas de discusión, Abdelkrim dijo que sólo habían recibido "consejos", pero que no se trataron los aspectos fundamentales para la solución

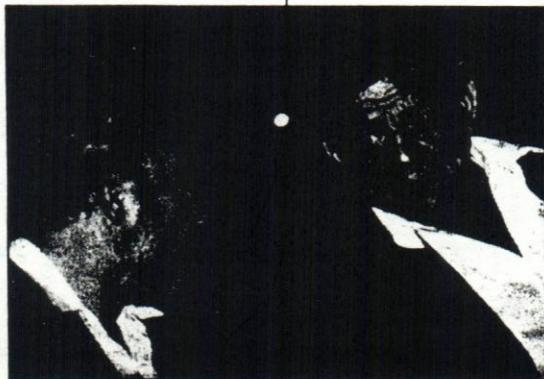
de los problemas planteados, entre ellos, que se les excluya de la normativa laboral que implica una unificación de salarios.

El representante de los galeños dijo que los médicos tienen instrucciones de acudir a sus centros de trabajos y atender los pacientes hospitalizados y las emergencias.

Los dirigentes sindicales intentaban evitar pases de factura, tratando de incluir una coletilla a las actas previamente elaboradas para acordar el reintegro de los empleados y obreros en paro desde el 12 de septiembre. En dichos documentos, aún no suscritos por el gobierno, se contempla el pago de las deudas por más de 2 mil millones de bolívares contraídas con los funcionarios.

El ministro Juan Nepomuceno Garrido reiteró que la suspensión de actividades es ilegal y dejó entrever la disposición del gobierno a aplicar mano dura. Sin embargo expresó: "Dios quiera que haya un entendimiento".

A las 8:00 pm continuaban las conversaciones y un piquete de 15 agentes de la Guardia Nacional permanecía en la sede del Ministerio del Trabajo.



No hubo acuerdos entre gobierno y gremios

EL DIARIO DE CARACAS
25/09/92
PAG. 5

No habrá renuncia masiva en hospitales de beneficio

23/07/94

PAG. 2-16

Ayer ambas partes firmaron el acta donde las autoridades se comprometen a cumplir con las cláusulas contractuales a partir del 1º de julio del presente año

Aunque se ha resuelto parcialmente el problema de los médicos de la Gobernación, el panorama se enturbia para el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el IVSS al anunciarse las huelgas de Sunep-SAS, inspectores de Salud Pública y personal del hospital Domingo Luciani

| Denominación | Actual | Propuesto 1994 | Propuesto 1995 |
|-----------------------------|-----------|----------------|----------------|
| Médico especialista I 8 HM | 33.380,00 | 59.024,00 | 70.829,00 |
| Médico especialista II 8 HM | 36.942,00 | 65.321,00 | 78.385,00 |
| Médico I 6 HM | 23.797,00 | 42.080,00 | 50.496,00 |
| Médico II 6 HM | 26.337,00 | 46.570,00 | 55.884,00 |
| Médico especialista I 6 HM | 25.035,00 | 44.268,00 | 53.122,00 |
| Médico especialista II 6 HM | 27.706,00 | 48.991,00 | 58.789,00 |
| Médico I 5 HM | 19.831,00 | 35.067,00 | 42.080,00 |
| Médico II 5 HM | 21.948,00 | 38.808,00 | 46.570,00 |
| Médico especialista I 5 HM | 20.863,00 | 36.890,00 | 44.268,00 |
| Médico especialista II 5 HM | 23.089,00 | 40.826,00 | 48.991,00 |
| Médico I 4 HM | 15.865,00 | 28.053,00 | 33.664,00 |
| Médico II 4 HM | 17.557,00 | 31.047,00 | 37.256,00 |
| Médico especialista I 4 HM | 16.689,00 | 29.512,00 | 35.415,00 |
| Médico especialista II 4 HM | 18.470,00 | 32.661,00 | 39.193,00 |

De esta manera quedan conformadas las nuevas tablas de sueldo vigentes desde el mes de julio

Magda Echezuría

Los médicos adscritos a la Gobernación del Distrito Federal no renunciarán, puesto que las autoridades regionales han accedido a firmar el convenio colectivo.

Así lo informó el doctor Dionisio Aparicio, presidente del Colegio de Médicos, quien se reunió durante la mañana y parte de la tarde de ayer con las autoridades de la GDF, encabezadas por el gobernador Asdrúbal Aguiar, Milagros Serrano Clavio y Maricarmen Carmona, directoras de Personal y de Salud, respectivamente.

Se informó que la medida de paralización de los servicios médicos asistenciales se suspenderá a partir del próximo lunes, cuando los hospitales serán abiertos a la atención del público.

Durante la asamblea que se realizó en el auditorio del Colegio de Médicos del DF, los médicos mostraron su descontento por la actitud del gobernador y por las pésimas condiciones de trabajo. Y se acordó fijar una fecha para discutir el problema de las infraestructura hospitalaria y la falta de recursos e insumos médicos.

También quedó pendiente la cancelación del fideicomiso que se le adeuda al personal médico adscrito a la Gobernación del Distrito Federal, aunque el gobernador Aguiar se comprometió a cancelarlo tan pronto como le sea enviado el presupuesto.

Según el acta firmada por representantes de las partes en conflicto, la contratación colectiva entra en vigencia desde el 01-07-94, por lo que se entiende que no tendrá carácter retroactivo.

Para evitar el problema que esto generaría en los médicos, la cláusula económica número 6 establece el pago de un bono único equivalente a un promedio de 100 mil bolívares que será cancelado a los médicos, según su cargo y antigüedad.

Igualmente, las autoridades de la Gobernación accedieron a beneficiar equitativamente, y de la misma forma, a los profesionales de la medici-



El doctor Dionisio Aparicio, presidente del Colegio de Médicos del DF, anunció que no habrá necesidad de hacer efectiva la renuncia masiva. (Foto Pedro Lara)

na que han sido jubilados, lo cual constituía otro de los puntos de reclamo de los miembros de este gremio médico.

De esta manera concluye parcialmente el conflicto de los médicos de la GDF que mantenía paralizados cincuenta centros de atención entre los que se encontraban la Maternidad Concepción Palacios, el Hospital de Niños, el Vargas, los periféricos de Catia, El Valle, Pariata, el Banco Nacional de Sangre y la red de ambulancias.

Lo que viene en el IVSS

Por su parte, el doctor Douglas León Natera, presidente del Colegio de Médicos del Estado Miranda, anunció que la situación en los centros asistenciales bajo la responsabilidad del Seguro Social es tensa.

El jueves 22 de este mes se realizó una asamblea en el Hospital Domingo Luciani, en la que participaron residentes, internos, representantes de la Comisión para la Discusión de Contratos, Colegio de Médicos Seccional Miranda y Federación Médica Venezolana, donde se decidió la suspensión por dos semanas de los servicios que presta este hospital.

-¿Cuál es la razón que justifica esta medida?

-La contratación colectiva de los médicos residentes e internos caducó el pasado 31 de diciembre de 1993. Y desde entonces se ha hecho todo lo posible por discutir el nuevo contrato pero los representantes del IVSS se han negado a discutir. El doctor León destacó que desde el 15 de junio sólo

se han discutido las cláusulas no económicas.

-Los representantes de los médicos se reunieron con el consejo directivo del IVSS en busca de una solución a esta situación, pero la respuesta es que debían esperar la parte económica.

-¿Cuáles actividades serán suspendidas?

-Las consultas e intervenciones electivas. Esto quiere decir -explicó- que los pacientes hospitalizados seguirán recibiendo atención, así como los que necesitan tratamiento. Igualmente, el servicio de emergencias seguirá funcionando. Durante las dos semanas en que se restringirán los otros servicios, las comisiones de médicos se dedicarán a realizar entrevistas con las autoridades con el fin de buscar una solución.

Destacó que los médicos del IVSS ganan entre 27 y 30 mil bolívares mensuales y tratan de equilibrarse con el pago de las guardias, pero este dinero nunca llega a tiempo. Asimismo, no se les ha cancelado el bono único, ni las primas por alimentación.

-¿Esto es un problema del Domingo Luciani o de todos los hospitales adscritos al IVSS?

-La crisis es la misma en todos los hospitales del Seguro, sólo que los reclamos han comenzado en El Llanto. Las mismas medidas se aplican en el Pérez Garreño. Así que en poco tiempo, si no se llega a un acuerdo favorable, las acciones conflictivas se extenderán a todos los centros del IVSS.

-¿Cuántos médicos del Estado Miranda trabajan para el Seguro Social?

-Son aproximadamente 7 mil 500 profesionales, aunque los primeros en protestar son los 600 que trabajan en el Domingo Luciani.

Destacó que la comisión negociadora busca que las autoridades del Seguro se comprometan a cancelar las cláusulas económicas de la convención colectiva con carácter retroactivo. Por otra parte, se conoció que los casos que ameriten cirugía serán atendidos por los médicos de tercer año para que su récord académico no se vea afectado.

Finalmente, el doctor Douglas León Natera expresó su solidaridad con los miembros del Colegio de Médicos del Distrito Federal, por el reclamo justo de sus derechos. Igualmente manifestó su repudio a las autoridades de la GDF, al tratar de desconocer la crítica situación de los profesionales de la medicina.

También problemas en el MSAS

Por su parte, los empleados públicos adscritos al Ministerio de Sanidad y agrupados en el Sindicato Unitario Nacional de Empleados Públicos de este despacho (Sunep-SAS) anunciaron su determinación de paralizar todas las actividades en los centros de atención sanitaria bajo la jurisdicción de este ente gubernamental.

Esta huelga, que se desarrollará en 1.500 centros de atención de todo el país, comenzará el próximo martes 26 de julio a partir de las 7 de la mañana y culminará a las 48 horas.

Los representantes de la junta directiva de Sunep-SAS destacaron que si no se arregla la situación con los empleadores se recurrirá a los paros escalonados que podrían acabar en una huelga general indefinida.

Los motivos que exponen para iniciar este conflicto son la falta de propuestas viables por parte de los representantes del MSAS en materia de discusión de tablas de sueldos, IV Convención Colectiva, descentralización y reestructuración del despacho.

Por otra parte, el presidente del Colegio Nacional de Inspectores, Adolfo Padrón, anunció que los miembros de este gremio se reunieron ayer con el fin de fijar la fecha en la que se iniciará el conflicto.

El motivo de esta huelga de inspectores sanitarios es la falta de pago y de buenas condiciones para el desarrollo de las actividades profesionales en el área. Así pues, este es el panorama sanitario del país.

Valecillos: en los últimos 4 años los salarios han caído en un 27 %

La tasa de desempleo estará entre 8 y 10 % en el 93

En su intervención en el taller "Empleo e ingreso" organizado por la Copre-Ildis, el economista Héctor Valecillos señaló que en el mercado de trabajo continuará la incertidumbre y la inestabilidad e indicó la posibilidad de ampliar la canasta básica y la regulación de precios

La demanda de trabajo estará signada por la incertidumbre y la inestabilidad, lo cual obliga a acelerar el esfuerzo de creación de empleos como condición necesaria para impedir la desocupación y el subempleo.

Así opinó el Héctor Vallecillos al intervenir en el taller "Empleo e ingreso", realizado dentro de la programación de la Agenda Social de los 90 como parte del convenio COPRE-ILDIS.

Explicó Valecillos que, a pesar

de que hubo un crecimiento del 7 por ciento en el empleo durante 1991, es muy probable que los salarios sigan cayendo en el 93 y se mantenga una elevada tasa de desempleo abierto del 8 al 10 por ciento. En las actuales circunstancias, con una baja sensible de los ingresos petroleros y el peso de la deuda externa, es casi forzoso esperar que sea muy lento el proceso de elevación de salarios.

En los últimos 4 años, agregó, los salarios han caído en un 27 por



Valecillos dijo que los salarios seguirán cayendo en el 93

ciento, siendo los más afectados los trabajadores por cuenta propia quienes sufrieron una caída del 44 por ciento.

Dos conclusiones se desprenden de la intervención de Valecillos. Primero, el mercado de trabajo no se ha recuperado en la forma que la política lo pautó. Segundo, cualquier desaceleración del crecimiento del producto interno bruto por persona desocupada y, en particular una disminución de la inversión privada, se expresará desproporcionalmente en el empleo y los salarios.

En lo que queda de los 90 es muy probable que la reestructuración del mercado de trabajo sea consecuencia directa de los cambios en la estructura y modo de funcionamiento de la economía

nacional iniciados en 1989. Se espera una aceleración de la oferta de trabajo, inducida básicamente por un incremento de la tasa de participación femenina en el mercado.

Valecillos sugirió que cualquier intento de reestructuración de la política de empleo debe tomar en cuenta a los jóvenes no capacitados y operarios. Otra tendencia que hay que vigilar es el incremento de la subcontratación de empleos.

Por último, Valecillos indicó la posibilidad de ampliar la canasta básica y la regulación de algunos precios. También consideró el replanteamiento de las estrategias sindicales con la finalidad de contribuir un poco al mejoramiento del poder adquisitivo del salario.

La construcción caerá en 40 por ciento el año próximo

Cien mil trabajadores quedarían sin sus empleos durante 1993

El Ejecutivo garantizó obras de vialidad agrícola por 4 mil millones de bolívares. CAP se mostró en desacuerdo con la renuncia de los gobernadores. Juramentados administradores de Aduana. Pagarán deudas al sector de la construcción

JOSE M. ROJAS

El próximo año, por el recorte presupuestario de 50 por ciento en obras públicas, la industria de la construcción caerá en 40 por ciento; ello podría generar desocupación para unos cien mil trabajadores.

Esta advertencia la hizo el presidente de la Cámara de la Construcción, José Pérez Alfonzo, luego de una reunión que hubo entre directivos de ese sector, con el presidente Carlos Andrés Pérez, el ministro del Desarrollo Urbano, Diógenes Mujica y el contralor José Ramón Medina.

Durante ese encuentro realizado en el Gabinete de Infraestructura, se acordó modificar dos artículos de las normas generales de contratación para agilizar la ejecución de obras.

Pérez Alfonzo anunció que esa reunión sirvió para aclarar aspectos jurídicos de las licitaciones, lo que viene a asegurar la ejecución de obras de vialidad agrícola por el orden de los 4 mil millones de bolívares.

Hubo el compromiso de crear una comisión de seguimiento para que determine en qué punto el proceso de licitación se traba y se hace ineficaz. Es una comisión que comenzará a trabajar de inmediato en coordinación con los ministerios y la Contraloría.

Explicó Pérez Alfonzo que la semana próxima comenzará la adjudicación de contratos para que se emprendan las obras de vialidad agrícola, financiadas con un crédito concedido por el Banco Interamericano de Desarrollo.

Con respecto al desempleo en el área de la construcción, dijo Pérez Alfonzo que actualmente es de 16 a 17 por ciento, contenida en 10 por ciento del área general. No obstante dijo que debido al proceso inflacionario y a la reducción del presupuesto, si se rebajan las obras de 80 por ciento, a 30 ó 40 por ciento, unos 100 mil trabajadores podrían quedar desempleados.

El titular de Mindur, Diógenes Mujica, calificó de muy importante la reunión por cuanto se revisaron mecanismos para facilitar el pago y la construcción de las obras públicas en el país. Preciso que la reforma de los artículos 58 y 75 de las condiciones generales de contratación de obras, será sometida a la consideración del próximo Consejo de Ministros.



Mujica: acuerdos



Pérez: nada de renunciaciones

El presidente Pérez se comprometió a propiciar una ley habilitante para cancelar la deuda de 30 mil millones de bolívares que tiene el Estado con el sector de la construcción.

José Ramón Medina, contralor, aseguró que ese organismo está dispuesto a brindar toda su colaboración para agilizar la contratación de las obras que se ejecutarán este año.

No deben renunciar

El presidente Pérez, después de inaugurar las obras de remodelación de la Maternidad Concepción Palacios, opinó que los mandatarios regionales no deben separarse de sus cargos, como lo

pidieron dirigentes de AD. El mandatario quien vuelve a enfrentarse a su partido, dijo: "Ellos fueron electos por tres años y ese tiempo deben durar".

No obstante, indicó que el CSE estudia el caso de los dos meses antes de la elección de los nuevos gobernadores y cómo deben actuar quienes se han postulado para la reelección.

Por último dijo que en la reunión de fines de septiembre entre las Fuerzas Armadas y los cuerpos de seguridad de Colombia y Venezuela convocada para acordar medidas para enfrentar el robo de vehículos y los secuestros en la frontera, "saldrán las decisiones si sobre: este grave problema".

Sin carnet

Pérez, acompañado por el ministro de Hacienda, Pedro Rosas Bravo, juramentó a 14 de los 15 administradores de aduanas, seleccionados por concurso. Los juramentados, cinco de los cuales ya ocupaban sus cargos, pero se sometieron a la libre competencia, son: Jorge Scribani (La Guaira), Carlos Gari (Puerto Cabello), Rubén Jáuregui (Maracaibo), Julio García (Aduana Aérea de Maiquetía), Daniel Antequera (Las Piedras), César Sucre (Puerto Sucre), Alberto Mora (Barquisimeto), Félix Moreno (Ciudad Guayana), Pedro Pablo Aguilar (Guanta) Antonio Zandotti (San Antonio del Táchira), Nicolás Gallo (Carúpano), Ana J. Rodríguez (Güiría), Sergio Montero (Aduana Postal de Caracas) y Rómulo Ledezma (Puerto Ayacucho).

Recesión en industria y construcción genera alta desocupación laboral

Desempleo llegó a 9,1 por ciento en el segundo trimestre

La tasa de desempleo en Venezuela alcanzó 9,1 por ciento durante el segundo trimestre de este año (abril, mayo y junio), de acuerdo a las cifras que maneja la Oficina Central de Coordinación y Planificación del Ejecutivo, Cordiplan.

Ello representa un aumento en la desocupación de la fuerza laboral con respecto al año pasado, cuando el promedio anual de desempleo alcanzó 6,6 por ciento.

El sector que reflejó la mayor recesión en cuanto a capacidad empleadora fue el de la construcción, donde el índice de desocupación alcanzó 17,2 por ciento. La cifra representa además la mayor tasa de desempleo en ese sector desde 1992.

La recesión en la actividad de la construcción se considera particularmente grave, puesto que se trata de un sector que utiliza intensivamente la mano de obra. Cuando cae la construcción de infraestructuras, las estadísticas de desempleo se deterioran severamente. El año pasado, la tasa de desocupación en esta área alcanzó 14,4 por ciento en el primer semestre y 13,1 por ciento en el segundo, según las cifras de Cordiplan.

La manufactura sigue en recesión

El segundo sector con la más importante tasa de desempleo fue el de la industria manufacturera, que registró 8,3 por ciento en el segundo trimestre de este

Los indicadores de Cordiplan reflejan una caída en la capacidad empleadora de casi todos los sectores. El sector financiero registró una tasa de desocupación de 4,8 por ciento, consecuencia de la crisis de las instituciones bancarias. El sector servicios sigue siendo el principal empleador

año. El año pasado este sector mostró índices de desocupación de 7,7 y 6,4 por ciento, correspondientes al primer y al segundo semestre, respectivamente.

La recesión en la industria manufacturera se origina, principalmente, en la situación que atraviesa la pequeña y la mediana industria, que durante el último año se ha visto obligada a reducir sus nóminas y ha registrado, incluso, una alta mortalidad empresarial, como consecuencia de los problemas que ha sufrido este sector para cubrir sus costos financieros y enfrentar las altas tasas de interés.

Las cifras de Cordiplan, sin

embargo, reflejan que la tasa de desempleo en la industria manufacturera ha mejorado con respecto a los años 1990, 91 y 92, cuando llegó a alcanzar un tope de 10,5 por ciento (en el primer semestre de 1991).

Sector servicios, el más empleador

Otro sector con alta tasa de desempleo es el de las industrias básicas de electricidad, gas y agua, donde se registró un índice de 6,5 por ciento durante el segundo trimestre de este año. Cordiplan no ofreció, en cuanto a este indicador, los resultados del primer trimestre.

La recesión en este sector empeoró, al menos en lo que a capacidad empleadora se refiere, a pesar de que durante este año fue uno de los que concentró mayores inversiones extranjeras. De acuerdo a Cordiplan, en electricidad gas y agua se recibieron 108 millones 325 mil dólares en inversión foránea, de los cuales 67 millones llegaron al país en forma de inversión directa (en divisas), mientras que 40 millones fueron negociados en la bolsa de valores.

El siguiente sector, en cuanto a índice de desempleo, fue el del comercio, donde se alcanzó una tasa de 6,3 por ciento, ello a

pesar de que, tradicionalmente el sector terciario de la economía ha sido el mayor empleador en el país.

Otros índices de desocupación revelan que en la actividad de hidrocarburos, minas y carteras, el desempleo alcanzó 10,5 por ciento. En agricultura y el sector financiero se registraron tasas equivalentes, de 4,8 por ciento. En el sector de transportes y comunicaciones el índice alcanzó 4,7 por ciento.

El sector con la menor tasa de desocupación, según los indicadores de Cordiplan, es el de los servicios, que continúa siendo uno de los mayores empleadores, con un índice de 4,2 por ciento, menor al de los años 1991 y 1992.



Preocupación de Fedecámaras

El desempleo está en niveles nunca vistos en esta década

El sector empresarial exhorta al Gobierno a reactivar el Plan de Estabilización Macroeconómica a través de un incremento peligroso de la pobreza, la inflación y la descapitalización de las empresas

El presidente de Fedecámaras, Edgar Romero Nava, advierte que si no se reactiva la economía a través del estímulo al sector productivo privado, el país "sumirá en una anarquía social de proporciones inimaginables"

Alberto de la Cruz

El deterioro de la crisis económica refleja un nivel de desempleo preocupante nunca visto en la última década, expresó el presidente de Fedecámaras, Edgar Romero Nava. El presidente del organismo cúpula empresarial coincidió con las declaraciones de su homólogo de Conindustria, Jorge Redmond, quien señaló que los datos preliminares de la Encuesta de Conyuntura Industrial del segundo trimestre revelan que "hay más desempleo, mayor deterioro del patrimonio industrial y menores expectativas de inversión".

Romero Nava dijo que "las cifras de Fedecámaras ratifican una disminución del empleo que es preocupante y el mismo tiene que enfrentarse con un programa que reactive la economía privada, que promueva las exportaciones y agilice la entrega de divisas".

Sobre este último aspecto, dijo que el sistema debería flexibilizarse aún más en varios aspectos que presentan dificultades, como en los códigos arancelarios para aquellos importadores que están fundamentalmente en las áreas de repuestos, ferreterías y partes y piezas que son renglones múltiples.

Señaló que otro problema se refiere al crédito comercial internacional, que a casi dos meses del control de cambio, se mantiene a la expectativa.

—Si va haber un cambio único (Bs 170 por dólar), al cual el sector privado ha mantenido que debe ser dual, cómo harán los deudores nacionales para conseguir las divisas si no se reconocen las deudas.

Insistió que, en este sentido, deben haber soluciones integrales a los escollos que presenta la normativa del control de



Según la Encuesta de Conyuntura Industrial del segundo trimestre de Fedecámaras hay mayor desempleo, mayor deterioro industrial y menores expectativas de inversión

cambio, aun cuando reconoció como positivas algunas medidas recientes.

Romero Nava describió además la tesis del gobierno sobre que el bolívar está subvaluado, ya que la depreciación de la moneda está por encima de la inflación.

—Esta tesis es correcta desde el punto de vista teórico. Sin embargo, esto tiene que estar ligado a un plan económicamente coherente que explique cómo va a finalizar este año en cuanto a expectativas inflacionarias.

Refirió que el Plan de Estabilización Macroeconómica que anunciará el Gobierno, tiene que convertirse en la base para la verdadera modernización del Estado, el cual insistentemente ha planteado el sector empresarial.

—Mientras el Estado insista en desplazar al sector privado y quiera seguir ostentando su posición de dominio en la economía, restándole espacio participativo a los particulares, no lograremos una forta-

leza económica permanente. Romero Nava indicó que la disciplina fiscal, reducción del déficit público, privatización, estímulo a la capacidad de empleo, fortalecimiento de la capacidad productiva nacional y definición de una política de seguridad social, tienen que ser verdaderos propósitos del Gobierno, dirigidos a darle respuesta a necesidades cuyas soluciones, día a día, implican mayores costos para todos.

"Superar esas dificultades, agregó, implica erradicar los componentes que estimulan la inflación, lo cual hoy está incrementando peligrosamente la pobreza y la marginalidad, descapitalizando las empresas e incrementando el desempleo a niveles nunca vistos en la última década".

Advirtió que "si no somos capaces de conquistar estas metas y creamos las condiciones posibles para estimular que las

inversiones privadas sustituyan lo que el Estado tiene que dejar de hacer, podemos sumir al país en una anarquía social de proporciones inimaginables".

Prestaciones sociales

El presidente de Fedecámaras destacó el tema revisión de las prestaciones sociales laborales, que a su juicio perjudican tanto a los empresarios y a los trabajadores.

—Las prestaciones sociales se están convirtiendo en "sal y agua" por el efecto inflacionario. El salario real se está deteriorando. Y el empleo y la productividad tienen una tendencia hacia abajo.

Señaló que el sector empresarial mantiene una posición de apertura a la solución de este problema, que tiene que estar vinculado al tema de la seguridad social y a la redefinición del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, IVSS.

Y la inflación a 150 por ciento

El desempleo podría llegar a 14 por ciento al cierre de 1994

La tasa de desocupación que de esta manera se acercaría al récord alcanzado en 1984 iría acompañada con un retroceso económico equivalente a entre 8 y 10 por ciento del PIB

Alfredo Carquez Saavedra

Un segundo semestre muy duro vaticina Gustavo Márquez, investigador del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Este escenario previsto para el cierre de 1994 lo resume de la siguiente manera: inflación cercana a 150 por ciento, retroceso económico equivalente a entre 8 y 10 por ciento del Producto Interno Bruto y una tasa de desocupación similar al récord alcanzado en 1994, es decir, de aproximadamente 14 por ciento.

"Yo creo que vamos a tener un segundo semestre muy duro. Porque estamos llegando al colapso. Desde hace algunas semanas que no se puede importar. Y pasarán por lo menos diez días más, a partir del momento en el cual se abra el mercado cambiario, para que este proceso vuelva a arrancar. Vamos a tener en este contexto un fuerte aumento del desempleo".

Según Márquez de seguro la profundización de la crisis económica y sus repercusiones en el mercado laboral más que en el aumento del desempleo se manifestará en el incremento del sector informal. "La gente", dice, "no va a poder quedarse sin trabajo para evitar morir de hambre".

Para muestra un botón: para comienzos del pasado mes de junio, de acuerdo con cifras del Banco Central de Venezuela, la canasta de bienes y servicios esenciales para una familia de cinco personas ascendía a 63 mil 500 bolívares.

La entrevista con el profesor del IESA tiene como excusa la presentación del libro Regulación del Mercado de Trabajo en América Latina, una investigación en la que se describen las tendencias que en este campo se están viviendo en Argentina, Chile, Brasil, Colombia, México y Venezuela.

—Este libro trata sobre las legislaciones y los efectos de cada una de éstas en seis países de América Latina, en capítulos escritos por especialistas en la materia. El tema central de la publicación tiene que ver con las reformas que en el mercado labo-



Según Márquez este será un duro segundo semestre

ral deben llevarse a cabo para enfrentar el nuevo contexto internacional. La filosofía básica de la cual partimos es la de que es necesario cambiar la forma en la que la legislación laboral pretende alcanzar sus objetivos. Creemos que es necesario pensar más en términos de incentivos y menos en términos de resultados finales.

De ninguna manera, asegura, se trata de que se nieguen los objetivos que perseguían las legislaciones laborales del siglo XIX. Por ejemplo, en toda la América Latina se protege la estabilidad laboral al sancionar fuertemente los despidos. Y lo que se logra en realidad es que la relación laboral sea de muy corta duración y que por tanto no se produzca suficiente entrenamiento en el trabajo. Así las empresas evitan que aumenten sus costos y los trabajadores aumentan sus ingresos. Por que las primeras limpian sus balances de los pasivos laborales y los segundos cobran sus prestaciones sociales.

—¿Cuál es el promedio de duración de un trabajador en un mismo empleo en Venezuela?

—Sabemos que en las empresas más grandes de Venezuela la duración promedio es de 3 años y medio. Y esto es en la crema de la crema del mercado de trabajo. Y eso contrasta con los datos obtenidos en Europa Occidental, Estados Unidos o en Japón, en los que la antigüedad promedio asciende a entre 7 y 10 años.

—¿Pero la flexibilización de las leyes laborales no implicaría en Ve-

nezuela a corto plazo precisamente la disminución de ese promedio de antigüedad laboral?

—Una de las conclusiones a las que se llegan en este punto es la de que si las empresas pueden despedir con mayor facilidad, en principio van a contratar menos gente. Eso es falso. Las empresas, despiden trabajadores cuando no los necesitan y los contratan cuando les hacen falta. Pero si se les hace muy caro despedir personal entonces sencillamente no contratan.

"Pero es indudable que en una economía donde hayan leyes más flexibles va a haber en un primer periodo una tasa de desempleo mucho mayor. Pero lo que va a suceder es que esa desocupación va a durar menos, porque si bien la gente podrá quedarse más fácilmente sin empleo, también es cierto que podría conseguir trabajo más rápidamente. Por otra parte, si las empresas no acumulan pasivos laborales, éstas tienen mayores estímulos para entrenar y retener a sus trabajadores".

—¿Y eso no podría afectar también el papel que cumplen los sindicatos y la contratación colectiva en la sociedad?

—Lo que pasa es que las relaciones de fuerza entre las empresas y los trabajadores no están centradas en las regulaciones del despido, sino en las normas de la contratación colectiva. La forma de lograr que los trabajadores aumenten su poder en la discusión del contrato colectivo es hacer una legislación laboral mucho más clara, más transparente y que establezca reglas y procedimientos que no pretendan defender a los trabajadores mediante el arbitrio y la intervención del Estado. Porque ésta generalmente tiende a favorecer los intereses circunstanciales del gobierno y no de los de los trabajadores.

—¿Existe una tendencia hacia el fin de la contratación colectiva?

—Yo creo que está cambiando la naturaleza de la contratación colectiva en América Latina en particular y en el mundo en general. Esto no significa que van a desaparecer los sindicatos. Creo que lo que sucede es que hay una tendencia a escaparse de la arbitrariedad del Estado, negociando directamente con los trabajadores. Nosotros tendemos a mirar la contratación colectiva como algo que solamente beneficia a los trabajadores y perjudica a las empresas. Y la verdad es que esta figura beneficia a ambas partes, debido a que las empresas necesitan negociar las condiciones de trabajo, los salarios, y la productividad de los empleados.

Comenta Márquez que en los países en los que existen legislaciones laborales menos inflexibles se tiende a reaccionar en mejor forma frente a una crisis. Es decir, que si surgen dificultades económicas, los periodos de desempleo se vuelven más cortos y la gente no se estanca en el sector informal sino que rápidamente regresa al sector moderno.

—En la región, el país que más ha avanzado en este campo es Chile, pero creo que es en Colombia donde se están haciendo las reformas más importantes. El programa de cambios que tienen en esa nación alcanzan hasta 1998. Los colombianos no son revolucionarios, por esto han ido cambiando poco a poco los conceptos esenciales de la legislación laboral, mostrando que los efectos no son los que la gente pensaba.

—¿La situación política que se vive en Venezuela no dificultaría incluso un proceso gradual como ese?

—Yo creo que el futuro de Venezuela es el de la integración. Y nuestros socios comerciales como Colombia y México han avanzado mucho y están en mejores condiciones que nosotros.

—¿Existe un conflicto laboral silencioso?

—Yo creo que estamos atravesando por un conflicto brutal. Los salarios reales no crecen desde hace diez años. Tanta legislación protectora y los salarios reales siguen sin crecer...

—¿Qué clase de efectos generan medidas como la de los bonos compensatorios recientemente decretados por el Gobierno?

—Son paños calientes de muy corto plazo.

—¿Produce efectos inmediatos el control de cambio en el mercado de trabajo?

—En la medida en que eso está produciendo un colapso económico. Las empresas han estado despidiendo trabajadores en muchas actividades muy sensibles. Y lo que hemos visto en materia de políticas públicas es aumentar el salario de los trabajadores del sector moderno, dejando de lado 40 por ciento de la fuerza de trabajo que está en el sector informal.

—¿Debería decretarse la congelación de salarios y la inamovilidad laboral?

—Eso sería muy consistente con la actual política económica. Pero lo que va a generar es la paralización de la economía. En ese contexto ninguna empresa va a expandir el empleo en un momento en que lo que se necesita es esto.