

POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

Lisette González
Tito Lacruz

POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

TABLA DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN.....	3
LA POLÍTICA SOCIAL: EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS PRIVADOS.....	5
El Objetivo de la Política Social.....	5
El Papel del Estado.....	6
- El Estado de Bienestar.....	7
- La Propuesta Neoliberal.....	9
La participación de los ciudadanos.....	13
LAS REDES TRADICIONALES DE ATENCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA (1958-2005).....	14
El Papel del Estado: la Modernización.....	14
Orientación y Resultados de la Política Social Tradicional de la Democracia.....	15
- Características de la Política Social Tradicional.....	15
- Resultados de la Política Social Tradicional: la construcción y ampliación de redes de atención.....	18
Las Redes Tradicionales de Atención y las Crisis a partir de la Década de los 80.....	21
LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS (O COMPENSATORIAS).....	32
El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza (1989-1994).....	32
- El Programa de Ajuste Estructural.....	32
- Nuevas Orientaciones de la Política Social.....	34
- Programas del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza.....	36
Un nuevo ajuste económico: la Agenda Venezuela (1996-1998).....	42
Balance de los programas compensatorios.....	46
LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES.....	49
Orígenes del Proyecto Bolivariano Revolucionario.....	49
La Política Social del Gobierno Bolivariano.....	50
- Las Reformas Institucionales.....	50
- El Plan Bolívar 2000.....	53
- El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007.....	54
- El Plan Estratégico Social.....	56
Las Misiones Sociales.....	57
- La Misión para la salud: Barrio Adentro.....	59
- La Misión para la alimentación y el abastecimiento: MERCAL.....	60
- Las Misiones para la educación: Robinson I y II, Ribas y Sucre.....	61
- La Misión para la vivienda y el reordenamiento urbano: Hábitat.....	64
- La Misión para la población en situación crítica: Negra Hipólita.....	64
- La Misión para un nuevo modelo productivo: Vuelvan Caras.....	65
- La Misión para la maternidad: Madres del Barrio.....	66
- Un balance de las Misiones.....	66
CONCLUSIONES.....	68
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	70

INTRODUCCIÓN

A partir de los años ochenta empezó a evidenciarse una brecha social dentro de la población venezolana, producto de errores y omisiones en las políticas sociales y económicas que se venían aplicando con antelación. A medida que esta brecha se hizo más notoria, siendo el Caracazo del año 1989 el momento clave de esta notoriedad, el tema de las políticas sociales entonces fue cobrando una mayor importancia en el escenario de las discusiones de políticas públicas. De ser una política subsidiaria de la política económica y con poco impacto en el discurso público, la política social con el tiempo cobró un rol más activo y presente en el escenario público. Desde la época del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez cuando surgieron las políticas sociales compensatorias y se creó un ministerio para ello, el Ministerio de la Familia, hasta el día de hoy cuando las Misiones son de manera corriente parte de las noticias, el tema de lo social ha sido de uso corriente en las discusiones públicas.

Sin embargo, dicha relevancia no implicó un mejoramiento de las condiciones de vida de los venezolanos como tampoco una mejoría considerable en la eficiencia de dichos programas a lo largo del tiempo. Esta relevancia de las políticas sociales se debió más bien a la combinación de un proceso de cambios sociales y políticos que ha vivido la sociedad venezolana desde la crisis de los ochenta y a las expectativas sociales insatisfechas que la población ha tenido desde entonces que fueron traduciéndose cada vez más en objeto de discursos políticos. En ambos casos, el resultado fue que las políticas sociales fueron objeto cada vez más de atención. Una señal de ello, es la vasta literatura que se ha escrito sobre el tema de las políticas sociales en Venezuela a partir de esa década.

En todo caso, esta notabilidad de las políticas sociales no ha estado acompañada de una discusión seria, inclusiva y profunda sobre lo que implica el tema de las políticas sociales: el tipo de sociedad que queremos y los obstáculos que debemos sobrepasar para lograrla. Si bien esta discusión se ha dado en algunos ámbitos especializados, ésta no ha logrado trascender de dichos espacios para alcanzar propiamente el ámbito de las políticas sociales.

Parte de esta discusión está relacionada con la noción de lo que es política social. Generalmente se refiere a la acción gubernamental dirigida a satisfacer necesidades específicas de la población que suelen agruparse bajo la categoría de “sociales”: salud, educación, vivienda, seguridad social, entre otras. Una concepción más amplia incluye que toda política social está orientada por las metas que una sociedad se plantea en el largo plazo. Es decir, que la acción gubernamental en el área social no debe limitarse a las necesidades inmediatas de los ciudadanos, sino que debería intentar también las transformaciones que lleven al cumplimiento o la materialización de los objetivos sociales deseados. En este sentido, en la Venezuela de hoy se hace necesario, y casi imperativo, plantear la discusión sobre las políticas sociales, pero no sólo desde la perspectiva de su impacto y ejecución que ciertamente son importantes, sino también como medio para lograr esa Venezuela que queremos: sana, educada, bien alimentada, con un trabajo y una vivienda dignos, protegida de los riesgos sociales y participe de su propio progreso social.

El presente trabajo, frente a un tema que exige tanto, se plantea más bien un objetivo modesto: pasar revista a las diferentes políticas sociales que se han dado en Venezuela en el marco de sus proyectos de modernización y democratización. Para esto revisamos en el primer capítulo los principales temas que están implicados en toda discusión en la política social a manera de trazar

unos fundamentos teóricos e introductorios. En los capítulos posteriores presentaremos lo que ha sido la evolución histórica de estas políticas desde sus inicios como parte del proceso modernizador venezolano y el rol de las políticas sociales “tradicionales”, pasando por las políticas sociales compensatorias de los años noventa y las políticas sociales del gobierno revolucionario bolivariano. A manera de conclusión, se presentan unas conclusiones sobre esta trayectoria histórica de las políticas sociales en Venezuela y el objetivo que éstas deberían lograr: la reducción de las inequidades sociales.

LA POLÍTICA SOCIAL: EL PAPEL DEL ESTADO Y LOS CIUDADANOS

Ya hemos partido de una definición de la política social como la acción del Estado destinada a lograr cambios en la sociedad que conduzcan al logro de las metas planeadas, de modo que toda política social tiene fundamentalmente dos tipos de consideraciones: 1) Valorativas, es decir, las consideraciones relacionadas con los objetivos que se desea lograr con la implantación de la política y 2) Prácticas, las relacionadas con las formas a través de las cuales se han de lograr dichos objetivos.

En este primer capítulo vamos a presentar de manera breve los elementos teóricos relativos a la aplicación de las políticas gubernamentales en el área social, lo cual tiene fundamentalmente las dos implicaciones ya mencionadas: 1) cuál es el objetivo que se traza la sociedad en el largo plazo (según el cual el Estado orienta su intervención en lo social); 2) cuál es el papel del Estado en relación a estos objetivos planteados; 3) cómo participan los ciudadanos en el logro de estos objetivos e, incluso, en la formulación de los mismos.

Generalmente, se traza como meta en todas las sociedades contemporáneas alcanzar el desarrollo económico y social; sin embargo, es muy importante definir con claridad qué se entiende por éste. Si bien hay bastante consenso sobre hacia dónde debe tender el progreso económico de nuestras sociedades, no existe aún un consenso sobre cuál debe ser el papel del Estado para obtener el éxito en estas transformaciones, tanto en el ámbito económico como en el social.

El Objetivo de la Política Social

Suele hablarse con mucha ligereza sobre el desarrollo y sobre sus componentes tanto económicos como sociales; sin embargo, es importante antes de comenzar nuestra discusión sobre la política social entrar en detalle en estas definiciones, las cuales son en definitiva las que orientan toda la discusión posterior sobre la función que debe tener el Estado y sobre qué lineamientos debería tener una política social coherente con el objetivo de desarrollo.

Para todos los países que en la actualidad se encuentran en vías de desarrollo la gran meta es alcanzar una economía eficiente, productiva y competitiva a nivel internacional. También adquiere importancia bajo esta óptica que el sistema económico establecido sea capaz de crecer sostenidamente para generar así tanto mayores probabilidades de empleo para la población como una mayor riqueza para la sociedad en su conjunto.

A primera vista se nos muestra que en esta definición de desarrollo hay algo que falta: no se hace mención sobre el bienestar social, sobre el disfrute de la población de esta riqueza generada por el desarrollo económico. Se ha mostrado que la creación de riqueza por sí misma no genera cambios en la estructura social, ni mejores niveles de vida para la población. En relación con esto, se han propuesto diversos conceptos que incluyen el componente social en la definición de desarrollo:

-*"Desarrollo Humano"*: en este concepto se plantea que "el fin del desarrollo es (...) que todas las personas tengan el derecho y la capacidad para vivir y tener la mejor calidad de vida posible. Se valoriza al mismo tiempo la 'agencia humana', es decir, la capacidad y el derecho de la gente a decidir por ellas mismas el tipo de vida que desean" (Cartaya, 2007: p. 17). El desarrollo debe, entonces, basarse en el desarrollo de las capacidades humanas que comprenden: capacidad de

alcanzar una vida larga y saludable; de obtener la educación y formación suficientes para la inserción en la sociedad; de contar con las condiciones para protegerse de los elementos; y, por último, de obtener un ingreso estable y digno a través del trabajo.

-“Desarrollo con equidad”: se plantea igualmente que las personas tengan el derecho de contar con los recursos necesarios para su subsistencia y para el disfrute de los servicios públicos que les permitan mantener un adecuado nivel de vida. Adicionalmente, el concepto de equidad refiere especialmente al justo tratamiento de las diferencias entre las personas, intentando integrar los principios de igualdad y diversidad humanas (D’Elía y Maingon, 2004).

En ambas aproximaciones se termina proponiendo que lo deseable es garantizar un mínimo de condiciones básicas para que los ciudadanos cuenten con los medios para generar un bienestar sostenible. Si bien podría pensarse que la tarea de definir cuál es ese nivel de vida mínimo es bastante ardua porque lo “aceptable”, al partir del concepto de desarrollo humano y de las capacidades encontramos que éstas son objetos de consenso; resulta difícil cuestionar que se deba garantizar a los ciudadanos estos mínimos.

Esta concepción de la política social orientada al desarrollo, entonces, se ocupa de los problemas de exclusión e inequidad que se presentan en las sociedades por múltiples causas y que se manifiestan de forma diversa. Por tanto, las políticas basadas en este enfoque se dirigen a toda la sociedad y no a grupos en específico. Existen adicionalmente políticas orientadas a la superación de la pobreza, destinadas exclusivamente a la población en mayor desventaja socioeconómica (Cartaya, 2007). Si bien este último enfoque también forma parte de la política social, no debería constituir su único componente o elemento central, puesto que una política efectivamente orientada al desarrollo con metas a largo plazo traerá como consecuencia la disminución de la pobreza al actuar sobre sus factores causales. En la práctica muchas veces ambos enfoques están presentes porque tampoco es viable dejar a un lado las penurias que ciertos grupos de población en el presente, concentrando todos los esfuerzos en el largo plazo.

La descripción de una política social concreta no pasa únicamente por categorizarla como orientada al desarrollo o a la superación de la pobreza. Adicionalmente hace falta conocer cómo se instrumentaliza el cumplimiento de ese objetivo: En primer lugar hace falta ver cómo se concibe el papel del Estado en el área social: ¿Debe el Estado intervenir para garantizar estas condiciones mínimas de vida o capacidades? ¿Hasta dónde deben llegar sus responsabilidades y controles en el área social?. Por otra parte, desde diversas ópticas el estado no se concibe en la actualidad como el único actor con injerencia en esta materia, por lo que también es de importancia preguntarse por el papel de la ciudadanía en el logro de estos objetivos de desarrollo social. A ambas cuestiones se dedica el resto del presente capítulo.

El Papel del Estado

Estamos lejos de encontrar un consenso en relación a cuál debe ser la función del Estado y cómo debe ser su relación con otros aspectos de la vida social, tales como la actividad económica o el bienestar social propiamente dicho. De hecho, existe una importante discusión sobre cuáles deben ser las atribuciones del Estado, mostrándose en esencia dos posiciones contrapuestas: la propuesta del Estado Social o Estado de Bienestar y la propuesta Neoliberal, las cuales expondremos brevemente a continuación.

- *El Estado de Bienestar*

Esta concepción del Estado se consolida a partir de principios del siglo XX y podría ser considerada como una consecuencia directa de los conceptos políticos y valores democráticos heredados del liberalismo del siglo XVIII. Las transformaciones en el sistema político contemporáneo, que paulatinamente fueron llevando a la inclusión de una mayor proporción de población dentro del mismo, fueron generando problemas ya que frente a la igualdad formal de derechos establecida por las leyes se presentaba una desigualdad efectiva en las posibilidades 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 (por ejemplo, igualdad ante la ley, igual derecho para la participación política) sino también los derechos sociales, tales como el bienestar de la población o su acceso a diferentes servicios sociales. Se presenta, entonces, como la función principal del Estado la corrección de los efectos adversos de la implantación de una competitiva sociedad industrial; es decir, compensar aquellas desventajas que aquejan a los individuos como consecuencia del modo de vida resultante del sistema capitalista y que resultan intolerables en un sistema que propone la igualdad formal de todos los ciudadanos.

Es por esto que se propone como idea central dentro de la concepción 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. De este modo, el Estado de Bienestar se ve en la obligación de garantizar a la población estas condiciones "mínimas", las cuales no representan sino la garantía de un grado mínimo de igualdad a través de la intervención gubernamental. Esta intervención suele incluir medidas como una distribución justa del ingreso, acceso generalizado a diversos servicios sociales (salud, educación, etc.), garantizar la obtención de empleo y de salarios mínimos para cada persona, atención de los incapacitados para el trabajo, entre otras.

La política social en el Estado de Bienestar, entonces, se presenta como una actividad permanente e inherente a la concepción misma del Estado. Además, se basa en una concepción colectivista del bienestar, lo que quiere decir que éste no puede dejarse en manos de la suerte individual, sino que el Estado debe proveer un monto básico de bienes y servicios que garantice una condición digna de existencia para toda la población.

Dada esta característica, el Estado de Bienestar se presenta como un ente distribuidor de recursos hacia la sociedad, lo cual trae consigo una serie de implicaciones. En primer lugar: ¿Dónde obtiene el Estado los recursos a distribuir? Para resolver este problema de financiamiento, esta propuesta no insiste en la propiedad formal del Estado sobre los medios de producción sino en la distribución de lo producido en la sociedad a través de un sistema económico de libre empresa (García Pelayo, 1985: p. 31). En otras palabras, el Estado se encarga de redistribuir la riqueza producida por los privados, de la cual obtiene parte a través de la tributación.

En segundo lugar, al asumir su función distribuidora, el Estado se encuentra en la obligación de tomar parte activa dentro del proceso económico, ya no sólo cobrando impuestos para financiar su gestión, sino también adjudicándose la dirección general de este proceso, regulando la actividad del mercado tanto estructural como coyunturalmente (García Pelayo, 1985: p. 35). Esta intervención

en lo económico se justifica porque se cree que la dinámica propia del mercado no siempre favorece los intereses sociales ni la justicia, y que para lograr que así sea debe ser orientado por la intervención estatal. De esta manera, ocurre una difuminación de la frontera entre el sistema político y el económico, ya que las metas económicas adquieren gran relevancia política, al mismo tiempo que lo político influye determinantemente en las decisiones económicas.

Por la misma razón, en muchas ocasiones el Estado no sólo actúa como ente regulador, sino que también toma parte activa en la prestación de algunos servicios. La intervención estatal en este caso se justifica por las fallas del mercado, que son las siguientes (Wolf. 1992: p. 593):

- La presencia de externalidades; es decir costos o beneficios que no son recibidos por el productor (por el ejemplo, el costo que significa para la población la contaminación emanada de una fábrica o los beneficios que significa para la sociedad la masificación de la educación). Estos efectos externos de los bienes no pueden ser considerados en los cálculos en los que basan las empresas privadas sus decisiones de producción.
- La existencia de bienes públicos, los cuales tienen beneficios que son casi totalmente inapropiables por el productor (los beneficios obtenidos por la seguridad y la administración de justicia, por ejemplo) o implican costos que no pueden cobrarse (como en el caso de los delitos). Es decir, bienes en los cuales los costos y beneficios son casi completamente externos.
- Cuando la producción de un bien genera rendimientos crecientes, el modo de producción que involucra el costo más bajo es el de un solo productor. En este caso, si el Estado permitiera el funcionamiento de un monopolio privado, este productor no tendría el estímulo de la competencia para establecer un mayor volumen de producción a menores precios, por eso es conveniente que el Estado intervenga.

Por último, cabe la interrogante sobre en qué aspectos la población ha de ser compensada y a cuáles sectores de la misma, porque si bien la ideología de la igualdad podría llevar a suponer que los beneficios deberían ser universales, una política semejante podría generar aún más desigualdades al brindar los mismos beneficios a sectores de la población que poseen diferentes oportunidades y diferentes recursos, lo que nos lleva nuevamente al tema de la equidad mencionado en la sección precedente..

Una de las principales críticas que se formulan a esta concepción es su inviabilidad desde el punto de vista económico, porque la propia dinámica de esta relación estado-sociedad genera un crecimiento sostenido de las demandas hacia el Estado y, por lo tanto, a un indetenible crecimiento gubernamental que lleva a la imposibilidad de financiar la gestión y a graves distorsiones en los procesos económicos. En este escenario, se genera en términos económicos bajo crecimiento e inflación (sobrecarga de en las demandas económicas) e ingobernabilidad (sobrecarga de la demanda política) (Offe, 1994).

También se plantea que la producción de bienes y servicios a través del Estado tiene problemas ya que para conocer la calidad del producto, éste carece de la información que obtienen los productores privados a través del mercado. Además, al carecer de los beneficios como meta de la gestión, las agencias gubernamentales tienden a considerar al presupuesto como lo que deben

maximizar (Wolf, 1992) . De este modo, se presentan las condiciones para que se genere un infinito crecimiento presupuestario no vinculado a un aumento en la producción. Por otra parte, la falta de competencia inhibe los esfuerzos por aumentar la calidad y la productividad de los servicios prestados por las agencias gubernamentales.

La elección sobre quién ha de ser beneficiado por la política estatal implica también elegir quién ha de ser perjudicado y quién ha de financiar ese beneficio que otro va a recibir. ¿Qué criterios utiliza el Estado para decidir cuál grupo de la población va a ser beneficiado? Para algunos autores esta decisión es siempre arbitraria , en ella el Estado no demuestra ningún valor intrínseco sino su propia preferencia. Sea cual sea la justificación formulada por el Estado para su actuación (generar la mayor utilidad o beneficio general, una mayor justicia redistributiva, o cualquier otra) no hay forma empírica de determinar que la política en cuestión en realidad tiende al objetivo previsto, por lo tanto no existe algo que la distinga de una elección ajustada al propio interés del Estado. Y este interés no es otro que obtener la mayor cantidad de apoyo posible, ya que en nuestro sistema democrático (un hombre-un voto), donde el Estado se vale más del consenso que de la coerción para gobernar, el Estado decide ayudar a un grupo particular no por motivos altruistas, sino para asegurar un apoyo suficiente como para continuar en el ejercicio del poder (De Jasay, 1993).

Por otra parte, se señala que la excesiva intervención del Estado de Bienestar en aras del "bien común" lo que logra es violar el principio de la libertad del ciudadano, el derecho a la propiedad privada y la libertad de contratos. Todas estas garantías, que son fundamentales tanto en un sistema político democrático como en una economía capitalista, son recurrentemente violadas al inducir el Estado presiones para favorecer ciertas decisiones económicas, al imponer restricciones en los contratos libremente acordados entre los privados (el ejemplo clásico es la intervención en los contratos laborales, imponiendo salarios mínimos u otros beneficios no acordados entre las partes) o al restringir la propiedad privada mediante la apropiación del Estado de parte de la misma.

Suele criticarse arduamente esta posición por sus efectos sobre la sociedad, ya que se considera que mientras el Estado más proporcione a sus ciudadanos ayudas incondicionadas, menor llegará a ser la capacidad de éstos para ayudarse a sí mismos a través del esfuerzo y del trabajo productivo . En resumen, se crea un vínculo de dependencia entre el ciudadano y el Estado, haciéndose cada vez más difícil retirar la ayuda, la cual comienza a percibirse como un derecho adquirido. Además, este tipo de política favorece la aparición de grupos de interés, los cuales son corporaciones creadas para obtener una mayor cuota en el proceso redistributivo o, simplemente, para mantener sus "derechos adquiridos". Finalmente, el Estado se encuentra frente a una sociedad "ingobernable" que él mismo ha creado al generar "derechos" y al permitir la defensa corporativa de los mismos ya que cualquier intento de cambio en la distribución se encuentra con enormes resistencias e, incluso, podría ser incompatible con la continuidad en sistemas políticos democráticos (De Jasay, 1993).

- *La Propuesta Neoliberal*

Esta corriente surge en reacción a la experiencia que significó la implantación del Estado de Bienestar: un modelo económico caracterizado por ser capitalista, pero incluyendo al mismo tiempo una fuerte intervención estatal. El neoliberalismo intenta retomar los principios económicos del

liberalismo clásico que, según ellos, han sido distorsionados tanto en la teoría como en la práctica política del Estado de Bienestar.

En esta propuesta se considera que la principal garantía que debe ser protegida por el sistema político es la libertad del ciudadano. Por lo tanto, el Estado debe ser mínimo, garante ante todo de la propiedad privada y de la libertad de contratos, las cuales constituyen la principal base para 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; es decir, el Estado debe defender el derecho a la propiedad independientemente de los juicios que tengamos sobre su distribución y también de nuestra opinión acerca de si su utilización está de acuerdo o no con los intereses sociales;
2. no existe ningún argumento válido para que el Estado intervenga en los contratos libremente acordados entre los privados, ni siquiera el bien de las partes contratantes (además, ¿cómo podría el Estado evaluarlo?), quizás sólo en algunos casos excepcionales podría ser válida la intervención en relación al bien de terceros.

Entre las características de este tipo de Estado están las siguientes: hará pocas leyes y sencillas, no intervendrá en situaciones derivadas de contratos libremente acordados entre privados y no actuará buscando el bien común. Esto último no por falta de interés o de compasión por sus ciudadanos menos afortunados, sino por considerar que sus sentimientos e ideales, por honorables que sean, no le conceden autoridad alguna para imponerlos a sus ciudadanos (De Jasay, 1993: p. 44). Recordemos que en esta propuesta la libertad individual es el principal valor que debe guiar la acción política, de modo que ningún otro valor ético o político puede imponerse a la libertad de elección del ciudadano.

El principal punto defendido por esta corriente es el origen histórico de facto del Estado, por lo tanto éste siempre es una imposición a la cual la sociedad debe adaptarse. Por esto, es racional para la sociedad civil defender que el Estado sea mínimo, ya que de esta manera garantiza una menor probabilidad de intervención de lo público en sus libertades y garantías individuales. En este sentido, exigir al Estado que haga cosas buenas por la ciudadanía incrementa la posibilidad de que los derechos de los ciudadanos se vean limitados por la actuación estatal.

El Estado debería dedicarse, entonces, a aquellas actividades que le corresponden, tales como garantizar la seguridad de sus ciudadanos y administrar justicia, las cuales son garantías indispensables para que los ciudadanos, mediante su propia iniciativa, puedan lograr su bienestar. El progreso, el crecimiento económico y el bienestar social serán el resultado de dejar libres a los ciudadanos, los cuales actuando en pos de su propio interés irán llevando hacia el desarrollo de toda la sociedad.

La política económica dentro de esta concepción consiste en dejar que sean las fuerzas del mercado las que decidan la asignación de recursos y en dar plena libertad para que los agentes económicos actúen en pro de su beneficio individual. Esta libre competencia de los privados dentro del mercado permitirá tanto un aumento en la producción como en la productividad y la calidad de los bienes.

Al contrario de la propuesta del Estado de Bienestar, en la cual lo social era una de las principales áreas a las que el Estado debía prestar atención, se propone que el bienestar no es asunto de carácter público, sino privado. Es decir, 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 no se presentaría sino únicamente hacia aquellos sectores de la población para los cuales el mercado no produce (Maingon, 1992). En todo caso, dentro de esta concepción la política social es siempre transitoria y tiene la finalidad de lograr que, luego de obtener la ayuda, la población beneficiaria obtenga herramientas para insertarse dentro de la economía productiva, luego de lo cual ya no necesitaría la ayuda estatal.

La principal crítica que se dirige a esta propuesta es 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 más justa. De hecho, en la realidad no existen los mercados "perfectos". En este sentido, recordemos las fallas del mercado que mencionamos al hablar del Estado de Bienestar. Por lo anterior, así como también por las críticas al Estado del Bienestar expuestas en las secciones precedentes podría considerarse que en la actualidad este debate sobre estado y mercado ha sido superado, ambos se complementan: "una economía de mercado no puede desarrollarse atendiendo las necesidades de la gente sin instituciones estatales efectivas" (Cartaya, 2007: p. 8).

La propuesta neoliberal de alguna manera supone que en la sociedad existe una alta probabilidad de generar empleo suficiente para la población y que las condiciones generales de los individuos les permiten insertarse en el mercado laboral. Pero vale la pena retomar la mirada desde la perspectiva de la equidad y preguntarse: ¿Qué sucede cuando buena parte de la población no está preparada para insertarse en el sistema económico y no puede costear su acceso a los servicios básicos? ¿Qué pasa si la economía de un país es incapaz de absorber toda la mano de obra disponible? En general, esto es lo que caracteriza a los países que se encuentran en vías de desarrollo. Ante esta situación, ¿Debemos, simplemente, prescindir de las personas que "sobran" o esperar que se generen las condiciones para su integración en el largo plazo (que es lo mismo)? ¿Y qué hacen esas personas hasta entonces?

Así como los neoliberales se preguntan sobre la moralidad de "robar" a un sector de la sociedad para "dar" a otros, sus críticos les preguntan si es ético dejar abandonados a su suerte a aquéllos que, habiendo intentado competir en el mercado, han quedado excluidos de todos los beneficios que se consideran básicos en una sociedad. Si bien esta posibilidad está cubierta porque el neoliberalismo prevé la posibilidad de una política social transitoria para esos grupos, ¿No debería garantizar el Estado cierto nivel básico de vida por debajo del cual no se encuentre ningún ciudadano?

A esto puede añadirse la enorme conflictividad social que podría relacionarse con este tipo de sistema. La inexistencia de un Estado árbitro que regule las demandas de los diversos sectores de la sociedad y que permita que todos los actores se sientan ganadores en algún momento, daría paso a la presentación de conflictos abiertos por la apropiación de los recursos escasos. Se harían bastante más difíciles la cooperación y el consenso para la obtención de las metas sociales. Esto, sin duda alguna, haría muy difícil la convivencia bajo regímenes políticos democráticos.

La intención de esta breve exposición ha sido mostrar las discusiones que están detrás de la definición de prioridades y estrategias en materia de política social, que en muchos casos termina

por llevarnos hasta la definición de cuál debe ser el papel del Estado y, por ende, sus responsabilidades y sus límites en esta materia. Esta aproximación, aunque abreviada, nos permite intentar una síntesis que nos oriente sobre cuáles deberían ser las características de una política social viable.

Hemos visto ambas propuestas y las críticas que han recibido por parte de sus contrarios. Aunque desde el punto de vista de su argumentación cada quien tiene la razón; al observar ambas propuestas en perspectiva podemos notar que cada una nos alerta sobre los peligros y los puntos débiles de la otra. Vale la pena resaltar, además, que en la realidad los modelos de política social existentes en los diversos países difícilmente encajan con exactitud en uno de estos modelos. La distinción entre ambos es más bien analítica, pero permite analizar cada caso de estudio y ver cuál de estos modelos teóricos lo guía o a cuál se aproxima en mayor medida.

Desde la perspectiva de cuáles lineamientos, entonces, deben orientar el diseño de políticas sociales exitosas, coherentes y sostenibles en el largo plazo deberían considerarse las propuestas y advertencias de ambas posturas teóricas. A continuación, un breve intento de síntesis de esta naturaleza.

En primer lugar, tal como proponen los críticos al neoliberalismo, parece inviable que el Estado deje de intervenir en el área social, menos aún en aquellas sociedades en las que importantes contingentes de población no cuentan con elementos suficientes para insertarse con éxito en el mercado laboral. Si bien podría (y debería) discutirse si el Estado debe prestar directamente los servicios o no, no parece posible que el bienestar se convierta en una realización individual, al menos para aquellos grupos que se encuentran actualmente excluidos del sistema productivo.

Esta conclusión aparece no sólo por las consideraciones éticas y políticas que pudieran relacionarse con la idea de bienestar, sino, sobre todo, porque no es posible lograr el crecimiento económico, del cual depende el bienestar social en último término, si la población no cuenta con los atributos necesarios para insertarse productivamente en el mercado de trabajo. Por lo tanto, podría proponerse que el Estado debe dotar a la población excluida de estos recursos mínimos sin los cuales la misma no podría insertarse en el proceso de desarrollo económico. Sin embargo, estas transferencias hacia los sectores de menores recursos no pueden ser, como bien apuntan los neoliberales, incondicionadas, ni deben alterar los equilibrios económicos. La política social debe tender siempre a favorecer el trabajo, el esfuerzo y la productividad.

Al mismo tiempo, sigue siendo válida la crítica neoliberal que apunta a la ineficiencia y el alto costo de las instituciones estatales; por lo tanto, es importante incorporar de alguna manera la disciplina del mercado dentro de las agencias gubernamentales para lograr una gestión más eficiente y productiva (Márquez, 1992).

La definición de metas claras y mensurables en la intervención social del Estado sería de gran utilidad en este sentido, ya que en relación a las mismas se haría la asignación de recursos y no con base en los derechos adquiridos de la burocracia estatal (el ya mencionado problema de "maximización del presupuesto"), lo cual hace la gestión de las agencias no sólo más costosa sino también más ineficiente ya que no existen parámetros para su evaluación.

Adicionalmente, fortalecer los controles y contrapesos, así como los mecanismos de rendición de cuentas de las agencias del sector social permitirían que la gestión esté cada vez más orientada a dar trabajo en la eficiencia e impacto de sus programas.

Por último, habría que retomar la idea de la equidad en la formulación de las políticas, la igualdad y el universalismo entendidos como prestación de servicios uniformes a todos los ciudadanos puede terminar por incrementar las desigualdades. El reconocimiento de la diversidad en la formulación de las políticas es un elemento central para su éxito.

Estos son apenas algunos apuntes sobre hacia dónde debería tender una síntesis de ambas propuestas para lograr una política social efectiva y viable tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista político. Esta no es, por supuesto, una propuesta exhaustiva, pero nos marca algunos puntos de orientación para los intentos de integración y para la comprensión de los problemas de la política social en Venezuela, a lo que nos dedicaremos en el siguiente capítulo.

La participación de los ciudadanos

Estos son apenas algunos apuntes sobre hacia dónde debería tender una síntesis de ambas propuestas para lograr una política social efectiva y viable tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista político. Esta no es, por supuesto, una propuesta exhaustiva, pero nos marca algunos puntos de orientación para los intentos de integración y para la comprensión de los problemas de la política social en Venezuela, los cuales veremos a continuación.

LAS REDES TRADICIONALES DE ATENCIÓN SOCIAL EN VENEZUELA (1958-2005)

En este capítulo expondremos cuál fue la orientación de la política social tradicional de las primeras décadas de la democracia y a qué aspectos de la sociedad venezolana estaba dirigida esta política. Sin embargo, para entender la lógica que sirvió de base para la acción del Estado venezolano en el área social durante las primeras décadas de la democracia es fundamental comprender cuál era el proyecto de desarrollo que se había planteado para el país y, sobre todo, cuál era el papel del Estado en el cumplimiento del mismo.

La orientación de la política social tradicional proviene directamente del proyecto de modernización que se planteó en Venezuela a mediados de este siglo como principal tarea del Estado. A continuación mostraremos qué se entendía por la modernización, para luego entrar en detalle en la cristalización de la política social orientada por este modelo.

El Papel del Estado: la Modernización

Con el auge de la explotación del petróleo a comienzos del presente siglo se asentó en nuestro país un gran proyecto nacional: la modernización. Este proyecto no implicaba otra cosa que la creación de una sociedad moderna e industrializada que reemplazara a la sociedad atrasada y rural existente. Además de esta definición global de la modernización, existe también una definición específica de lo que representa la misma para diferentes aspectos de la sociedad venezolana:

- 1) Económicamente la modernización significa industrialización del país. Esto no sólo implica la implantación de complejos industriales en el territorio nacional sino, sobre todo, lograr que la sociedad venezolana produzca excedentes y sea capaz de insertar tecnologías modernas en el sistema económico.
- 2) La modernización implica también cambios en la forma del trabajo: se debe lograr una mayor especialización y productividad del mismo, así como la generalización del trabajo remunerado en el sistema económico moderno. Todos estos elementos revisten además gran importancia para lograr el objetivo de modernización económica.
- 3) En el aspecto cultural se considera fundamental darle a la población herramientas para insertarse como mano de obra calificada en la nueva economía moderna. Esto hace que la educación sea un aspecto de gran importancia dentro del proceso modernizador.
- 4) El desarrollo de las comunicaciones es también muy importante para dejar atrás el aislamiento y la falta de integración del territorio que caracterizaban a la sociedad venezolana rural.

La forma en que este proyecto podía llevarse a cabo era con los recursos provenientes de la renta petrolera, de forma que el Estado se convirtió, al ser propietario de estos recursos, en el principal motor de este proceso de cambio. Mientras había un gran consenso nacional alrededor de la idea de la modernización y del papel del Estado como propulsor de este desarrollo, el conflicto se presentaba entre los diferentes puntos de vista sobre cómo estos recursos podrían generar el

desarrollo del país. Frente a esta disyuntiva sobre el destino de la renta petrolera existían básicamente dos posiciones (España, 1989: p. 81):

1) La modernización elitesca, en la cual se proponía que los recursos provenientes del petróleo debían transferirse al sector privado para ser invertidos en proyectos de industrialización. Ya que ésta era una riqueza efímera, debía utilizarse para generar procesos económicos capaces de producir una riqueza permanente, lo que tradicionalmente se ha llamado "sembrar el petróleo" (España, 1989: p. 88) .

2) La modernización populista, sin negar la importancia de dedicar los recursos provenientes del petróleo para generar una economía interna productiva y diversificada, propone que también deben utilizarse estos recursos para mejorar las condiciones de vida de la población, sin lo cual no sería posible que las nuevas industrias contaran con una mano de obra calificada ni que se expandiera el mercado interno de forma tal que impulsara el crecimiento económico del país.

No es sino hasta el advenimiento de la democracia cuando se logra un consenso sobre cómo deberían invertirse los recursos provenientes de la renta para generar este proceso de desarrollo. El llamado modelo populista resultó triunfante y fue el que definió los objetivos básicos a alcanzar por la democracia tanto desde el punto de vista económico como desde el punto de vista social.

Orientación y Resultados de la Política Social Tradicional de la Democracia

En el año 1958 se instauró en Venezuela el régimen democrático con el apoyo de todos los sectores que en el momento conformaban la escena política y económica del país. El consenso que permitió la instalación de este nuevo régimen no fue sólo sobre el modelo que debía regir la participación política, sino también sobre la orientación básica del desarrollo económico y social del país en el largo plazo y sobre la forma en la que debía intervenir el Estado para impulsar dicho proceso.

En síntesis, la democracia venezolana se fundó tanto sobre las promesas de igualdad y participación política, como sobre la promesa de generar un proceso continuo de desarrollo económico y bienestar social impulsados por la política estatal. Ambos elementos eran fundamentales en la definición del nuevo sistema político y representaban las fuentes de apoyo y estabilidad del mismo.

- Características de la Política Social Tradicional

El modelo de Estado implantado, como ya hemos mencionado, pretendía transformar la estructura de la sociedad venezolana. Para ello, las políticas que comienzan a diseñarse intentan aproximar al Estado venezolano a un Estado de Bienestar; se esperaba que mediante la prestación universal de servicios sociales básicos se pudiera lograr, al igual que en los países más desarrollados, incluir a las grandes mayorías nacionales. Como veremos a lo largo de este capítulo, a pesar de las intenciones integradoras que guiaban el diseño de las políticas, en la práctica nunca se implantó plenamente este modelo por no haberse alcanzado su universalidad, solidaridad e integralidad (D'Elía, Lacruz y Maingón, 2006: p. 186).

Parte de las dificultades en el logro del acceso universal a los servicios sociales básicos estuvo en la propia forma en que se diseñaron y ejecutaron las políticas en diversas áreas, pero también en las dificultades surgidas desde el plano económico y sus efectos sobre el área social en general. Se describirán con detalle estos elementos más adelante al describir los resultados de esta política social tradicional.

Como hemos mencionado anteriormente, el papel del estado en el proyecto modernizador incluye dos elementos: el económico de impulso a la inversión, al crecimiento y diversificación de la economía nacional; y el social, que pretendía incluir a la población en este proceso.

En el aspecto económico, se propuso el proceso de sustitución de importaciones como la forma en la cual Estado venezolano impulsaría la transformación económica del país. Este proceso, junto con los consecuentes cambios en el sistema productivo, irían generando el crecimiento necesario para ir insertando a una cada vez mayor parte de la población dentro del sistema. En este sentido, importantes recursos del Estado fueron transferidos al sector privado en forma de créditos o incentivos para la inversión. Dentro de este mismo propósito se encuentra la inversión directa del estado venezolano en actividades productivas consideradas estratégicas para el desarrollo nacional, tales como la industria metal-mecánica o hidroeléctrica.

Por otra parte, la política social, al estar ubicada en este contexto de crecientes recursos y en un escenario de previsible crecimiento económico, pretendió dotar a la población de las capacidades básicas para poder insertarse dentro de este nuevo esquema capitalista e industrial. Por consiguiente, la misma se centró en acciones tendientes a reforzar el capital humano del país distribuyendo los servicios esenciales (educación y salud, principalmente, pero también viviendas y servicios de saneamiento) a toda la población. Finalmente, estas transferencias de recursos hacia la población también traían efectos políticos positivos, ya que los sectores beneficiarios de las mismas se convertían en fuentes de apoyo al nuevo régimen democrático.

Una de las grandes ventajas que permitió al Estado acometer este proceso modernizador, distribuyendo recursos simultáneamente a diversos sectores sociales y económicos del país, fue el contar con los recursos de la renta petrolera. Gracias a ésta, los ingresos públicos eran abundantes, estables e independientes del sector privado

En otros modelos de Estado de Bienestar siempre existen conflictos distributivos, alguien tiene que poner los recursos que han de ser distribuidos. En el caso de Venezuela, pudo financiarse tanto el proceso de acumulación del sector económico privado como el de distribución de bienes y servicios a la población sin mayores dificultades o conflictos políticos gracias a que el dinero no había sido producido internamente. Antes de ser distribuida la renta pertenecía a todos -o a nadie-, por lo que ningún sector del país sentía que había sido "robado" en este proceso distributivo, todos los sectores estaban recibiendo recursos que no habían sido dados por nadie dentro del país. El resultado fue una situación política en la que todos los participantes se sentían de alguna manera ganadores con las políticas gubernamentales.

En este modelo populista que hemos descrito brevemente, la política del Estado en el área social adquirió las siguientes características:

- Con la intención de insertar a una proporción cada vez mayor de la población en la economía moderna, se implantó una política de ingresos y empleo basada en la regulación

tanto de los salarios como de los precios. Se intentó, incluso, mantener bajas tasas de desempleo expandiendo el empleo en el sector público cuando era necesario. A esto se une también la creación de un sistema de seguridad social para amparar a la población empleada en el sector moderno de la economía.

- Como la intención última de este proceso modernizador era sentar las bases para una economía moderna, cobra gran relevancia la intervención social destinada a fortalecer el capital humano. La intención de estas políticas era preparar los recursos humanos que serían demandados por el proceso de crecimiento económico. Esta política se basó, sobre todo, en la prestación de servicios gratuitos en educación y salud, así como la inversión en infraestructura para masificar el acceso a los servicios de saneamiento y apoyo para la adquisición de vivienda en los sectores necesitados.
- Todas las acciones del Estado venezolano en el área social tienen un carácter universal; es decir, la prestación de los servicios se ofrece a toda la población sin distinguir a aquellos grupos que podrían proveerse a sí mismos de estos servicios.
- Todo este modelo de acción se basa también en una importante vinculación entre la intervención social del Estado y las bases de apoyo del sistema político democrático. Esta relación se manifiesta claramente en la importancia de los gremios de los sectores sociales, los cuales tienen un papel decisivo en la asignación de los recursos y en las decisiones de política. Por otra parte, se genera también un importante vínculo con la estabilidad política gracias a la visión clientelar que se impone en la intervención social del Estado (Vivancos y España, 1991: p. 23).

La política social tradicional se destinó, entonces, a atender buena parte de las necesidades sociales y a proveer recursos para brindar a la población un nivel de vida más alto, lo cual se hizo mediante los siguientes aspectos específicos:

- Educación gratuita en todos sus niveles y modalidades
- Servicios de salud prestados gratuitamente
- Subsidios a los principales servicios conectados a la vivienda y el transporte (gasolina, agua, electricidad, gas, teléfono, etc.)
- Subsidios a gran variedad de productos de consumo masivo (alimentos, sobre todo)
- Control del mercado laboral y de los precios
- Establecimiento de un sistema de seguros sociales para proteger a la población trabajadora.
- Subsidios a la construcción de viviendas sociales, tanto en las áreas urbanas como las rurales

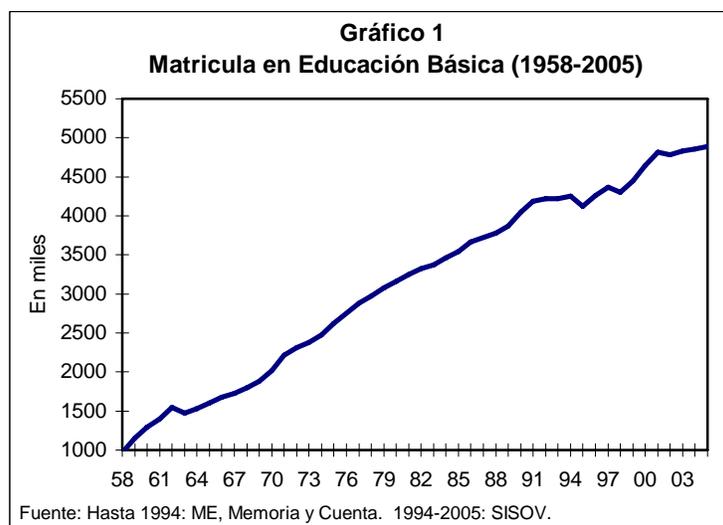
Como podemos notar en esta breve descripción, esta política social no tendía a transformar la sociedad venezolana hacia un nuevo escenario de país moderno y productivo. Por el contrario, con esta política de controles sólo se lograba "paliar" los efectos que la ineficiencia y la improductividad de las empresas nacionales hubieran podido generar en los precios y, a fin de cuentas, en el bienestar de la población.

No se le daba a las políticas sociales suficiente importancia como posibles transformadoras de la sociedad venezolana. Se suponía que sería el crecimiento económico con su dinámica propia quien lograría este cambio al generar suficientes empleos como para insertar a toda la población y erradicar a la pobreza del panorama nacional. La política social no intentaba generar condiciones que favorecieran el trabajo y la productividad, la relación entre el Estado y el beneficiario se redujo a un vínculo clientelista, paternalista y de dependencia. En definitiva, sólo estaba destinada a transferir incondicionadamente recursos a la población mientras ocurría la modernización desde la vía económica. Su importancia no estaba tan ligada a la transformación productiva del país como a la obtención del apoyo político necesario para la continuidad del sistema.

- *Resultados de la Política Social Tradicional: la construcción y ampliación de redes de atención*

Aún cuando hemos comenzado mostrando críticas sobre el diseño de estas políticas, la ejecución de las mismas mostró pronto sus resultados. Como la intención principal era incluir a todos los sectores sociales dentro de los servicios básicos; es decir, aumentar la cobertura de los mismos, puede decirse que el resultado de estas políticas fue exitoso. Si bien, la cobertura no llegó a ser universal, el crecimiento de la oferta de servicios era tal que los indicadores más globales sobre la situación de la población en educación y salud, sectores privilegiados por la política estatal, mostraron rápidamente grandes mejorías.

En el sector educación, podemos observar que la masificación fue un éxito desde el punto de vista de la cobertura. Como podemos observar en el gráfico 1, la tendencia dentro de la educación primaria o básica es al aumento constante, al menos hasta inicios de la década de los noventa. Este aumento de la matrícula, además, se observa también en los restantes niveles del sistema educativo. En un primer momento, podría parecer que la democracia había logrado su objetivo de insertar a una porción cada vez mayor de la población dentro del sistema educativo formal, brindándole así a los sectores anteriormente excluidos nuevas oportunidades para integrarse al desarrollo del país.



Esto no es del todo cierto puesto que esta forma de comprender el éxito de la política educativa de la democracia no toma en consideración la calidad de la instrucción impartida por este

sistema, lo cual es un elemento fundamental si se toma en cuenta que la intención de este proceso masificador era brindar a la población elementos que les permitieran insertarse como entes productivos en el proceso de desarrollo. Como veremos más adelante, éste es uno de los principales problemas que confronta el sector. Sin embargo, aún considerando únicamente la cobertura como indicador de éxito, ya en los años noventa este pilar de la política social muestra sus debilidades al comenzar a registrar retrocesos, incluso en el número de inscritos. Se observan caídas absolutas entre 1992 y 1993, entre 1994 y 1995, entre 1997 y 1998 y, finalmente, entre 2001 y 2002, tal como puede observarse en el gráfico precedente.

A pesar de las limitaciones enunciadas, esta creciente inversión en la masificación de las oportunidades educativas dará pie a grandes cambios en las características de la población venezolana, entre los cuales puede destacarse la drástica disminución del analfabetismo, como se muestra a continuación en el cuadro 1.

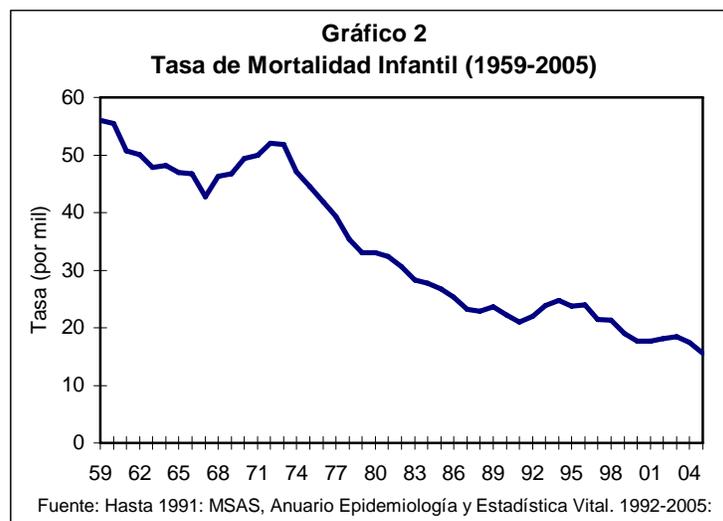
Cuadro 1
Tasas de Analfabetismo por sexo
(Venezuela 1936-2001)

Censos	Hombres	Mujeres	Total
1936	-	-	64,2
1941	-	-	59,1
1950	45,0	52,6	48,8
1961	31,2	38,5	34,8
1971	20,6	25,2	22,9
1981	12,8	15,3	14,0
1990	8,7	9,9	9,3
2001	6,3	6,6	6,4

Fuente: OCEI / INE: Censos de Población y Vivienda,

Además de la red escolar formal también se crea una red de educación extra-escolar, fundamentalmente orientada a la formación permanente de la fuerza de trabajo. El INCE surge como organismo adscrito al Ministerio de Educación en 1959 y su principal línea de acción es el “Programa Nacional de Aprendizaje” que además de ofrecer cursos de formación en oficios a jóvenes entre 14 y 18 años, luego incluye un componente de práctica bajo la figura de aprendices en las empresas. Este organismo desde sus inicios se concibe con una vinculación directa con el sector productivo por lo que patrones, trabajadores y el estado forman parte de su directiva y contribuyen con su financiamiento. Esta estrategia forma parte integrante de la voluntad del Estado de generalizar la educación en distintos niveles y modalidades para contribuir así al desarrollo económico y social del país.

En el área de la salud sucede algo semejante: la mejoría en las condiciones de salubridad y la expansión de la atención médica hacia la mayoría de los sectores del país redundó en una constante disminución de la mortalidad infantil, indicador muy importante de la situación de salud en general ya que ante las fallas de los servicios de salud pública, la población infantil es la que más pronto sufre las consecuencias. Tal como se muestra en el Gráfico 2, este indicador muestra mejorías constantes, tanto que el nivel alcanzado en 1991 es menos de la mitad que el de 1959. Sin embargo, durante la década de los noventa también puede observarse un estancamiento en este indicador, para continuar descendiendo al final del período.



El resultado global de las políticas de salud instrumentadas fue un constante aumento de la esperanza de vida de los venezolanos. Sin embargo, detrás de esta mejoría en los promedios nacionales se esconden importantes diferencias que muestran las fallas del sistema en cubrir a la población de las distintas regiones del país.

El tercer pilar de esta orientación, la seguridad social, también se masifica durante las primeras décadas de la democracia. Si bien desde la Ley de Seguro Social Obligatorio de 1940 existe esta figura, es en el período democrático cuando se extiende, al menos en términos normativos, el alcance de los seguros sociales con la nueva Ley del Seguro Social de 1966. En esta ley se establece que la seguridad social debe cubrir a toda la población trabajadora y se amplían los tipos de riesgo cubiertos por el sistema para incluir los riesgos a largo plazo (pensiones de invalidez, vejez y sobrevivientes).

Se conforma un sistema de seguros sociales que incluye dos componentes principales: en primer lugar el fondo de atención médica mediante el cual se presta atención a los trabajadores asegurados y sus familias; en segundo lugar, las prestaciones en dinero que refieren a las pensiones y jubilaciones, principalmente. Los asegurados en régimen general son quienes pueden disfrutar de todas las prestaciones del IVSS, mientras que en el régimen parcial se encuentran aquellos trabajadores que sólo pueden acceder a las prestaciones en dinero, por carecer su zona de residencia de la infraestructura del IVSS para prestar servicios de atención médica.

A lo largo del período la orientación de las políticas en esta área fue a generar mayor número de servicios para la población trabajadora asegurada, buscando una cobertura cada vez mayor en el territorio nacional. En este sentido, puede notarse como el número de asegurados aumentó de seiscientos cuarenta mil en 1967 a dos millones y medio en 1989, hasta alcanzar su valor máximo en el año 2005 con más de tres millones seiscientos mil asegurados.

Si bien los sectores fundamentales de la política social tradicional son los ya enumerados, la inversión en vivienda y servicios conexos también formó parte de las políticas que se mantuvieron con gran estabilidad. En el área de vivienda la orientación principal era en la construcción de viviendas completas, bajo la creencia que con los abundantes recursos provenientes de la renta

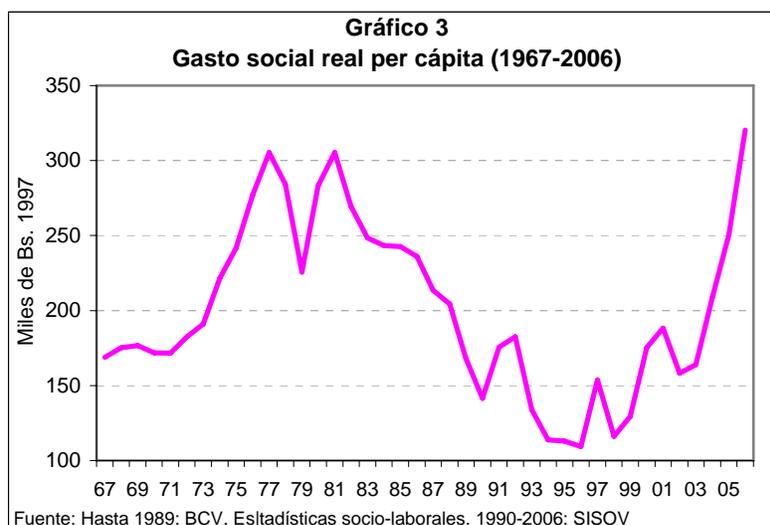
petrolera sería posible dotar de una vivienda digna a toda la población mediante subsidios y créditos preferenciales otorgados por organismos del sector público. Estas políticas beneficiaron a importantes grupos de población, pero la gran mayoría quedó al margen dado que se consideraba a los barrios populares como un fenómeno transitorio, por lo que no eran la prioridad en las políticas del sector (Layrisse de Niculescu, 2004). Y aunque existieron algunos programas orientados al mejoramiento urbano de zonas populares, éstos no fueron el centro de la política de infraestructura básica y vivienda.

Si bien durante las dos primeras décadas del período democrático fue posible observar grandes mejorías en los indicadores sociales a nivel global, existen también diferencias notables entre las distintas regiones del país, y entre las áreas urbanas y rurales. A pesar del progreso general, se muestran importantes debilidades en este modelo de intervención social del estado, ya que no fue posible incluir a toda la población dentro de los bienes y servicios ofrecidos. Estas debilidades se hicieron evidentes con la posterior crisis de los años ochenta, cuando la escasez de recursos impidió que la política social pudiera seguir creciendo a los ritmos experimentados en las primeras décadas.

Las Redes Tradicionales de Atención y las Crisis a partir de la Década de los 80

Como ya hemos visto, durante las dos primeras décadas del período democrático fue posible observar mejorías en diversos indicadores sociales; sin embargo, la erradicación de la pobreza o el desarrollo social sostenido no se logró por las debilidades intrínsecas de este modelo. Estas debilidades, potenciadas por la crisis económica de los años ochenta y los ajustes de los años noventa, generaron las grandes deficiencias que comenzaron a observarse en los servicios públicos y que dieron pie a la disminución de la calidad de vida que habían logrado en promedio los venezolanos hasta los años setenta.

La principal debilidad de la política social manifestada en esta década es la escasa importancia que dedicó el Estado venezolano al área social. Este desinterés frente a lo social se basó en la premura con que se debió atender los problemas económicos derivados de la crisis de la deuda y de la caída en los precios del petróleo. Así, los presupuestos del área social fueron descendiendo en términos reales, lo cual afectó en dos sentidos la acción social del Estado venezolano: En primer lugar, se dificultó el mantenimiento de la tradicional política de ingresos (ya que no se pudo mantener los niveles de salario real alcanzados en las décadas anteriores y el Estado tampoco se encontraba en posibilidad de seguir expandiéndose para contener el desempleo); y, en segundo lugar, se debilitó tanto el crecimiento como el mantenimiento de la infraestructura social que se había construido en las décadas anteriores.



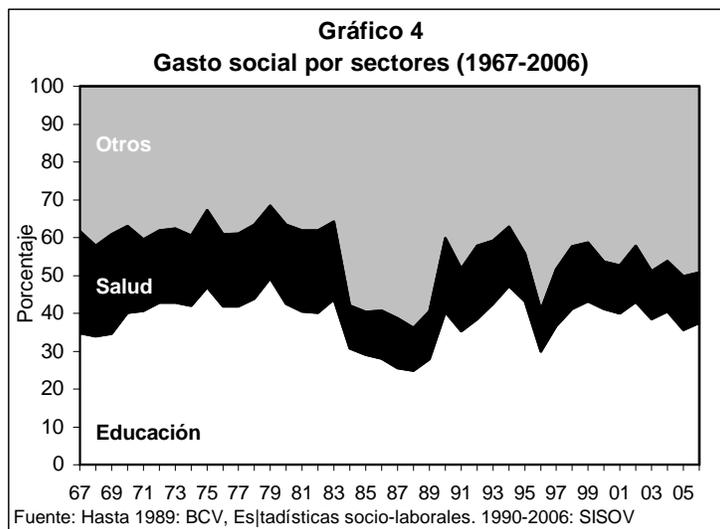
En el gráfico precedente podemos observar como el gasto social, medido de acuerdo al monto de bolívares por habitante (en términos reales, a precios de 1997), mantuvo una tendencia ascendente hasta fines de la década de los 70, cuando presenta su primera caída. Luego los niveles de gasto llegan a recuperarse hasta alcanzar un máximo en 1981 de 305 mil bolívares por habitante. A partir de ese momento la tendencia es francamente descendente, lo que indica que el crecimiento del gasto es menor que el crecimiento demográfico en la mayor parte del período, salvo algunos pequeños paréntesis como el bienio 1991-1992 o el año 1997. Finalmente se observa que a partir de 1999 el gasto social recupera su tendencia ascendente y en el 2006 se logra recuperar el máximo histórico de 1981.

A los problemas generados por la escasez de recursos, se suma que la política social tradicional ha sido incapaz de enfrentar las sucesivas crisis por su inflexibilidad y su incapacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes que ha vivido el país en las últimas décadas. Luego del planteamiento inicial de los objetivos y medios de la política gubernamental en el área social realizado a comienzos de la democracia, no se propusieron nuevas ideas que respondieran a los cambios que habían sufrido tanto la situación económica como la situación social, ésta última caracterizada por una mayor diversidad y complejidad en sus demandas.

En este mismo sentido, la concentración de los recursos y la inelasticidad del gasto en las áreas tradicionales de atención (básicamente educación y salud) implicaron el abandono de otros sectores sociales también prioritarios. Esta inelasticidad del gasto está muy vinculada al problema del gremialismo y el clientelismo existente en las instituciones del sector social, ya que existen dentro de las agencias gubernamentales derechos adquiridos que dificultan cualquier intento de cambio en la asignación de los recursos.

Se evidencia, además, una gran ineficiencia del gasto social, ya que las demandas presupuestarias de los dos grandes ministerios sociales (MSAS y ME) aumentan constantemente mientras, gracias a la ineficiencia y a las rigideces institucionales, el monto de los recursos asignados no tiene relación alguna con la cantidad y la calidad de los servicios prestados. El proceso de asignación de recursos existente lo que favorece es aquellas actividades "intensivas en burocracia", aquéllas que pueden hacer mayor presión para el logro de sus objetivos

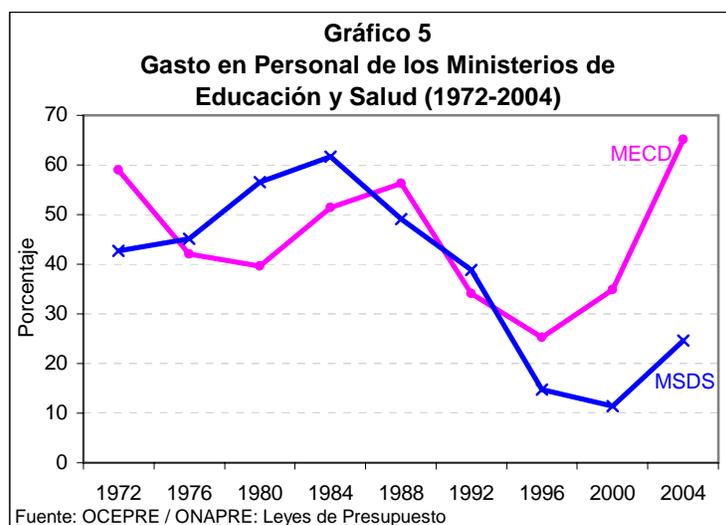
presupuestarios. Pero estas actividades son, al mismo tiempo, aquéllas que aportan menos a los usuarios más necesitados (Márquez, 1993: p. 14).



El gasto en salud y educación suman más del 60% del gasto social total hasta 1983, año en que ocurre la primera devaluación del bolívar y se hace explícita la crisis económica. Esta proporción disminuye durante el resto de la década de los ochenta, mientras que en la década de los noventa presenta aumentos, pero con grandes altibajos. Estas variaciones se explican en parte por los efectos de los sucesivos programas de ajuste, pero también por el surgimiento en las últimas décadas de nuevos programas y orientaciones de la política social que se ven reflejados en la composición sectorial del gasto¹.

En el gráfico 5 podemos notar la alta proporción que en ambos ministerios representa el gasto en personal, lo que muestra que son pocos los recursos que pueden ser destinados a la inversión para ampliar la cobertura y la calidad de los servicios. Los presupuestos de estos dos grandes Ministerios del área social se dedican en buena parte a remuneraciones a los funcionarios debido a que, como los recursos son escasos en nuestra situación de crisis, las obligaciones con el personal y otros gastos corrientes se convierten casi en los únicos rubros que logran mantener sus asignaciones presupuestarias. Este es otro de los factores que nos puede explicar el importante descenso de la calidad de estos servicios ocurrido a partir de la década de los ochenta.

¹ Estos nuevos programas y orientaciones se desarrollarán en el próximo capítulo.



La distribución del gasto de ambos ministerios también muestra inequidades al observar su distribución por programas. En el Gráfico 6 se muestra el gasto directo del Ministerio de Educación en cada nivel educativo, y podemos observar que se mantiene un importante gasto en educación superior: alrededor de 50% entre 1984 y 1988, con un tendencia al aumento en la década siguiente hasta alcanzar más de 70% entre 1996 y 2000, para luego descender nuevamente a cerca de 60% en 2003. Este dato resulta especialmente preocupante al considerar que sólo el 14% de los alumnos inscritos para ese año se encontraba estudiando en institutos de educación superior, tal como se muestra en el Gráfico 7, y éstos jóvenes provienen en su mayoría de estratos más favorecidos (Fuenmayor y Vidal, 2001). Al mismo tiempo, los alumnos inscritos en los niveles de educación pre-escolar y básica representaban el 78% de la matrícula total del sistema educativo y apenas recibían cerca del 30% del presupuesto.

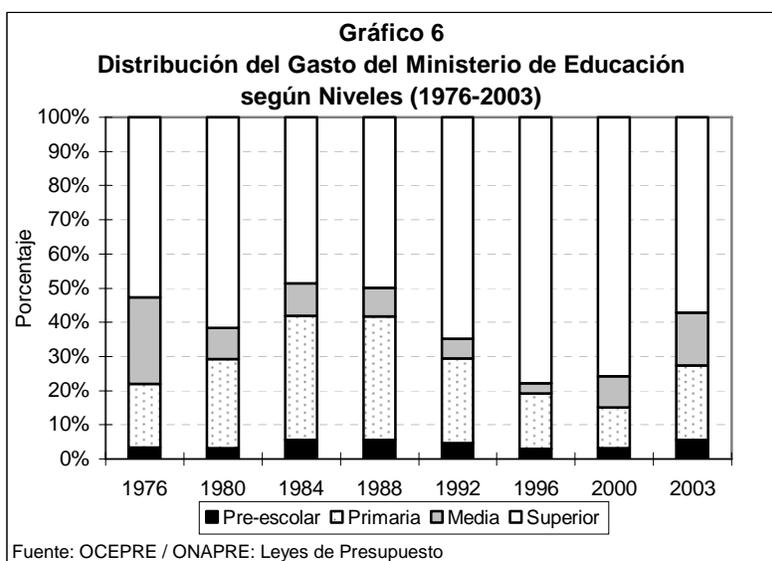
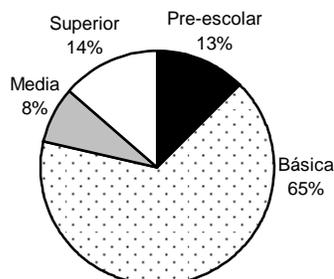


Gráfico 7
Distribución de los Alumnos Inscritos
en el Sistema Educativo según Nivel (2003)



Fuente: Sistema Integrado de Indicadores Sociales de Venezuela (SISOV)

Esta distribución del gasto entre los distintos niveles se percibe aún más injusta cuando se demuestra que el sistema educativo venezolano todavía no ha sido capaz de lograr una cobertura total y de retener a todos los niños hasta completar la educación básica obligatoria (ver Cuadro 2), requisito indispensable para promover la inserción de las mayorías en empleos productivos y bien remunerados. Podemos ver que es baja la proporción de niños inscritos en primer grado que logran culminar la educación básica y, aunque se muestra una tendencia ascendente sólo 41% de quienes iniciaron primer grado en 1990-91 lograron culminar noveno grado en el tiempo reglamentario (1999-2000) y la proporción disminuye aún más al considerar cuántos de los que inician sus estudios terminarán por graduarse de bachiller: sólo un 33%.

Cuadro 2
Venezuela 1980-1990: Permanencia en el Sistema
Escolar según Cohortes de Entrada a 1° Grado

Grados o Años	Año de inicio 1° Grado		
	1980-81	1985-86	1990-91
1° Grado	100,0	100,0	100,0
2° Grado	89,3	91,2	93,9
3° Grado	84,2	86,6	89,4
4° Grado	78,3	81,7	83,9
5° Grado	72,7	76,6	78,4
6° Grado	65,8	72,3	71,1
7° Grado	60,8	67,8	64,7
8° Grado	44,8	47,6	49,7
9° Grado	35,6	39,8	41,6
1° Año	29,5	33,5	37,6
2° Año	23,9	25,5	33,0

Fuente: Ministerio de Educación: Memoria y Cuenta (varios años)

Las causas de esta situación son diversas. En primer lugar, existe un importante déficit de cobertura puesto que en muchos lugares del país no existe oferta de cupos suficiente para incluir a todos los posibles demandantes del servicio. Esta brecha es especialmente fuerte en el paso de 6° a 7° grado puesto que al aprobarse la Ley Orgánica de Educación de 1980, en la que se aumentaba la

escolaridad obligatoria de 6 a 9 grados, no se realizó la inversión requerida en infraestructura para garantizar la oferta en educación básica completa en todo el territorio nacional. En segundo lugar está el problema de la deserción escolar, que está directamente relacionado con la alta repitencia y que afecta principalmente a los niños y jóvenes provenientes de familias de bajos recursos (González, 2000).

Desde el punto de vista del sistema escolar, la deserción y la repitencia reflejan los problemas de calidad del sistema. Diversos estudiosos nacionales han mostrado la existencia de circuitos de calidad diferenciados, siendo los planteles públicos y los que se encuentran ubicados en poblaciones de peor situación socio-económica los que muestran una situación más precaria (Reimers, 1993; Albornoz, 1993).

En cuanto a la educación no formal, la orientada a la formación para el trabajo, también se evidenciaron grandes debilidades a partir de la década de los ochenta. En primer lugar, la alta oferta de mano de obra calificada durante los años 70 (producto tanto de la labor de las escuelas técnicas hasta los 60 como de las migraciones estimuladas por el boom petrolero), debilitó al sector de la educación técnica, tanto la formal (educación media) como la extra-escolar (INCE). En segundo lugar, los jóvenes aprendices son percibidos por las empresas como un problema; ante la abundancia de mano de obra los empresarios prefería pagar la multa establecida que contratar aprendices. Lo anterior llevó a que el INCE tuviera que asumir por completo la formación de muchos aprendices, por lo que esta formación se vio progresivamente aislada del mundo laboral, perdiendo así una de sus cualidades básicas (Bruni Celli, 1997).

Posteriormente, durante la década de los 80 diversos factores intervinieron para que se tomara un nuevo interés por el tema de la formación de los recursos humanos: 1) disminución de la mano de obra calificada extranjera luego de la crisis económica; 2) mayor presión a las empresas para aumentar su competitividad y productividad a partir de 1989 por la apertura económica; 3) poco ajuste entre los recursos formados en las universidades y las necesidades de personal en ciertos grupos de ocupaciones. Todos estos factores más los problemas presupuestarios que aquejan al sector educación en su conjunto tuvieron un importante efecto sobre la evolución de la matrícula, tal como puede observarse en el Cuadro 3.

Cuadro 3
Matrícula y del INCE (1962-2000)

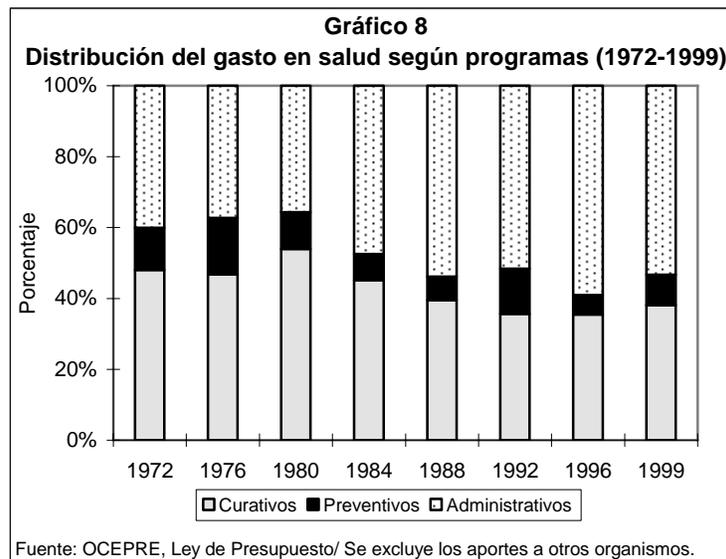
Año	Egresados	Crecimiento Anual (tasa)
1.962	10.622	
1.970	91.471	30,9
1.980	339.434	17,8
1.990	359.480	0,7
2.000	323.377	-1,3

Fuente: 1962-70: INCE (s.f.); 1980-2000: INE Anuario Estadístico de Venezuela

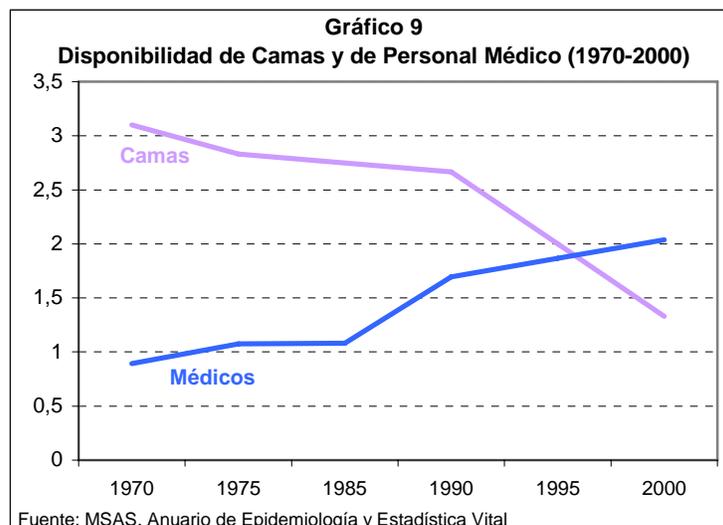
Esta situación de mayor demanda de formación por parte de las empresas puso de manifiesto las carencias del INCE como ineficiencia y altos costos de la formación impartida, carencia de mecanismos de evaluación curricular o seguimiento de los egresados como estrategias

para evaluar el impacto de los programas, dudas sobre la calidad de la educación impartida (García, 1987). Este contexto llevó a diversas propuestas de reforma del INCE, la cual sería realizada en el marco de los nuevos programas sociales focalizados de los años noventa, y lo expondremos en el siguiente capítulo dentro del grupo de reformas realizadas en dicho período.

En el sector salud también se evidencian inequidades. Como podemos observar en la distribución del gasto por programas (Gráfico 8), existe una altísima proporción de gastos administrativos, que además presenta una tendencia creciente a partir de 1984, luego de lo cual se mantiene por encima del 50% del presupuesto. Esta situación se asocia con las grandes obligaciones del ministerio con su personal, ya mencionada anteriormente en este trabajo. Adicionalmente, al observar los recursos que finalmente son dedicados a la prestación de los servicios de salud, podemos notar que se privilegia la atención hospitalaria y curativa. Los recursos se concentran en grandes hospitales con equipos muy sofisticados en los cuales se pueden acometer las intervenciones más difíciles. Al mismo tiempo, buena parte de la población no tiene acceso a los servicios de atención primaria y preventiva en salud, a los cuales se dedica una pequeñísima parte del presupuesto del Ministerio.

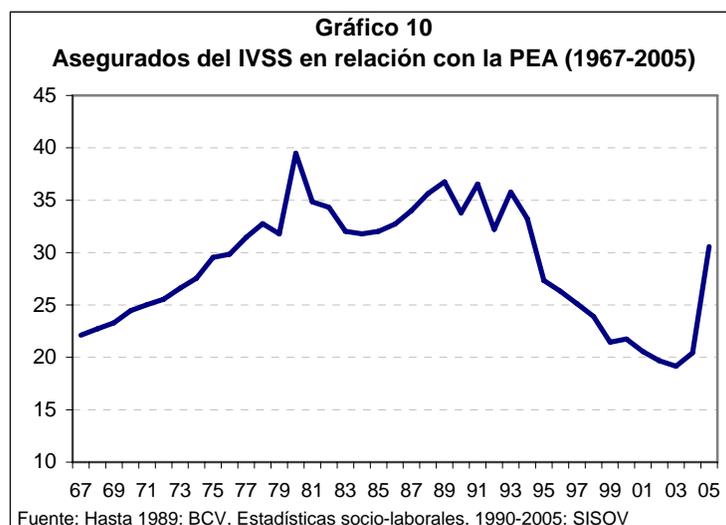


Los resultados de esta distribución del gasto se muestran en el Gráfico 9, en el que se puede observar que, a pesar del importante gasto del ministerio en atención curativa, la disponibilidad de camas de hospital ha ido disminuyendo, encontrándose en el año 2000 muy por debajo de los niveles de 1970. Por otra parte, la disponibilidad de personal médico, paradójicamente, ha duplicado con creces su nivel inicial en el mismo período. Como podemos observar, el crecimiento del ministerio se ha basado en el crecimiento de su personal y no en la ampliación y consolidación de su infraestructura preventiva y curativa. Lo último habría requerido una importante inversión en infraestructura que, como hemos visto, no ocurrió a partir de la década de los ochenta.



El otro gran pilar de la política social tradicional consistía, como hemos visto, en el sistema de seguridad social. A pesar del crecimiento de la población asegurada, su diseño basado en la contribución de empleados y patrones fue insuficiente para alcanzar la universalidad del sistema por la persistencia de amplios sectores de la población que no han sido incluidos dentro de la economía formal. Por lo anterior, podemos ver en el gráfico 10 la alta proporción de población que no está asegurada por el IVSS: en los años de mayor cobertura apenas 40% de los activos se encontraban asegurados.

Esta debilidad no se debe únicamente a la propia gestión del IVSS y su capacidad de inclusión o a las dificultades de fiscalización por parte del Ministerio del Trabajo para garantizar el cumplimiento de las disposiciones de la legislación laboral. La expectativa de la inclusión progresiva de la población en un creciente número de empresas modernas que sería impulsado por el alto crecimiento económico es lo que no se logró en el período y es la persistencia de un alto número de trabajadores autoempleados o de la economía informal el principal factor que explica el que siga existiendo un importante sector de los trabajadores que se encuentran expuestos a riesgos de distinta naturaleza sin el apoyo o los recursos que le permitan hacer frente a estas contingencias.



Adicionalmente a los problemas de cobertura del sistema, diversos problemas financieros y organizativos causaron que no fuera posible mantener con calidad los servicios prestados a los asegurados y sus familiares beneficiarios. Al igual que en los otros sectores ya mencionados, se muestran inequidades al observar la alta centralización de los servicios, sobre todo para la obtención de las prestaciones en dinero. La alta concentración de las unidades administrativas, sobre todo de aquéllas con atribuciones decisorias y de pago, redundaba en graves problemas de funcionamiento que generan retrasos e ineficiencia en la prestación de los servicios al beneficiario.

Finalmente, debido a problemas financieros, derivados tanto de la forma en que se calculan los salarios de referencia como del bajo rendimiento en la colocación de los fondos, los ingresos del IVSS se fueron concentrando cada vez más en financiar la atención médica, (utilizando para ello incluso los fondos de pensiones), lo cual perjudica ampliamente la cobertura de los riesgos de largo plazo (pensiones de vejez e incapacidad, específicamente). De hecho, el monto de las pensiones sufrió grandes pérdidas de su poder adquisitivo, con lo cual el haber trabajado y contribuido al fondo de pensiones a lo largo de la vida activa del trabajador no bastaba para garantizarle recursos suficientes para sostenerse durante luego de un retiro por vejez o incapacidad.

Es por esta razón que una de las principales reivindicaciones de los trabajadores jubilados durante la década de los noventa consistía en la homologación de las pensiones con el salario mínimo, lo cual se logró definitivamente en la nueva Constitución de 1999.

Además de las limitaciones existentes en la prestaciones en dinero y, en especial, en la cobertura de los riesgos de largo plazo, aún a pesar de que buena proporción de los fondos del IVSS se concentraran en el Fondo de Atención Médica (FAM), esta atención cuenta con los mismos problemas que aquejan al resto del sector salud: alto costo, ineficiencia, y baja calidad. Adicionalmente, en el año 2000 el Ejecutivo Nacional dictó la medida de eliminar la condición de asegurado para recibir atención en los establecimientos de salud del FAM. Esta medida se tomó previendo la unificación de la red de servicios del FAM con la del sistema sanitario público, dentro de un sistema único y universal de salud, pero genera importantes dificultades al ampliar los beneficiarios disminuyendo en términos relativos la población contribuyente por lo que se generan dudas sobre la sustentabilidad de este modelo.

Por último podríamos destacar la existencia de importantes inequidades en cuanto a la seguridad social como sistema de previsión que debería servir de apoyo en forma universal a toda la población nacional. Además de la exclusión de cierto sector de los trabajadores que ya hemos comentado, se verifica también la existencia de diversos sistemas de previsión incluso dentro de los trabajadores del sector público (IMPRES, IPSFA, IPASME, entre otros). Así que mientras un amplio sector de la población no tiene acceso a ningún seguro o previsión, algunos colectivos dentro de los cuales destacan ciertos funcionarios públicos, disfrutaban de 2 o más redes de previsión y pueden llegar a disfrutar en los momentos de retiro hasta 3 pensiones de forma simultánea.

Una vez que se ha presentado cómo las sucesivas crisis económicas afectaron a las redes de atención social del estado venezolano, para cerrar el presente capítulo haremos un breve balance de los logros del sector social en su conjunto, luego de casi medio siglo del diseño y ejecución de políticas orientadas a prestar a la población servicios que se consideran básicos para que pudieran insertarse con éxito en una economía en desarrollo.

Además de la inequidad del gasto que hemos descrito en los diversos sectores, otro importante problema de la política social tradicional es el modelo de administración altamente centralista implantado, el cual dificulta que las instituciones públicas puedan dar respuestas rápidas a los problemas existentes, restándole eficacia a la gestión gubernamental a la vez que se desestimula la participación ciudadana en la resolución de los problemas de la comunidad. El ente que toma las decisiones se encuentra muy lejos de donde ocurren los problemas, los flujos de información son lentos y es casi imposible para la población acelerar la respuesta a sus necesidades.

Como consecuencia de todo lo anterior, la política social tradicional no logró alcanzar los objetivos de dotar a toda la población de los servicios básicos para garantizar su acceso al desarrollo económico y el bienestar a través de un empleo productivo. En primer lugar porque grandes sectores de la población se encuentran aún excluidos de las redes sociales del Estado. En segundo lugar porque el servicio prestado es deficiente: el sistema educativo no está preparando ciudadanos para el trabajo productivo y el sistema de salud no puede responder con calidad a las necesidades de la población.

Por último, el crecimiento económico y la industrialización, sobre los cuales se basaban las esperanzas de transformación y modernización del país, tampoco aportaron los resultados sociales deseados. Esto ocurrió así por varias razones:

- No se generó una dinámica industrial productiva que produjera una creciente demanda de puestos de trabajo para la población.
- La baja productividad de las empresas redundó en bajas remuneraciones a los trabajadores.
- La distribución de las nuevas industrias estaba concentrada en pocos sitios del país, cerca de los centros de consumo -las grandes ciudades- o de los puertos a donde llegaban las materias primas o bienes intermedios utilizados en la producción. Esta dinámica conllevó a que buena parte del territorio nacional estuviera marginado del proceso de industrialización y a que aumentaran las migraciones hacia las grandes ciudades.

El resultado obtenido es la persistencia de la pobreza: la forma en que el Estado venezolano enfrentó tradicionalmente la prestación de servicios sociales y la esperanza en que el proceso

económico transformaría al país, no condujo a superarla. Más aún, la dinámica generada por la política estatal generó problemas que, de no ser resueltos con prontitud y firmeza, podrían inviabilizar toda acción destinada a transformar la situación social del país.

LAS POLÍTICAS SOCIALES FOCALIZADAS (O COMPENSATORIAS)

Durante la década de los noventa se sucedieron importantes cambios tanto en las políticas económicas como en la orientación de la política social. Ante el aparente agotamiento del modelo populista tradicional de las décadas precedentes, se ensayarán nuevas estrategias para intentar superar el estancamiento económico y la caída experimentada en el nivel de bienestar de la población venezolana. Estos ensayos de una nueva relación del estado venezolano con la economía y con las políticas orientadas a la promoción de mejores condiciones de vida responden a modelos propuestos por agencias internacionales de cooperación y organismos multilaterales y que habían sido ya probados en diversos países latinoamericanos.

Durante la mayor parte de la década de los noventa se mantiene una orientación semejante en materia de política social, con la creación de nuevos programas no dedicados principalmente a la consolidación y mantenimiento de redes universales de prestación de servicios, sino enfatizando la orientación y atención hacia los grupos menos favorecidos. Es por ello que toda esta década se agrupa bajo un mismo capítulo. A continuación se comienza la exposición por el período 1989-1993, en el cual se define una política social de esta naturaleza, para luego en una segunda parte detallar los cambios y continuidades que significó el cambio de gobierno en 1994, especialmente en materia de política social.

A continuación se presenta una breve descripción de los nuevos programas sociales que se inician en 1989, comenzando con una descripción del ya mencionado programa económico, ya que de la orientación del mismo se desprende la nueva concepción de la política social.

El Programa de Enfrentamiento a la Pobreza (1989-1994)

El inicio del segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez marca un hito de cambio con respecto a las principales orientaciones de la actuación del estado, tanto en materia económica como en materia social. Estos cambios resultaron necesarios frente a los efectos de una prolongada crisis económica que no pudo ser frenada durante la década de los ochenta. Este programa de ajuste traería consecuencias desfavorables para el bienestar de la población lo cual, sumado al deterioro que había presentado la situación social durante la década de los ochenta, constituía el principal problema a atacar por la política social en el período. Esta nueva orientación de las políticas públicas tendrá poca aceptación en diversos sectores nacionales, dando pie a una inestabilidad política que acompañará al país durante buena parte de esta década.

- El Programa de Ajuste Estructural

En 1989 se agrava la crisis económica que ya había estado presente durante casi toda la década y se hace imposible mantener los sistemas hasta entonces vigentes, en los cuales el estado venezolano prestaba grandes recursos para subsidios generalizados, mantenía empresas públicas deficitarias de toda índole y daba toda clase de facilidades a las empresas privadas. El presupuesto público era insuficiente para cumplir con las obligaciones contraídas y habían mermado considerablemente las reservas internacionales. Ante esta grave situación, el nuevo gobierno que acababa de ser electo tuvo que intentar una serie de cambios drásticos para solucionar los

problemas económicos básicos del país. Por esta razón se aplicó en 1989 el Programa de Ajuste Económico, también llamado "Paquete Económico", con el cual se intentaba restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos.

Los principales desequilibrios económicos causados por la dinámica de la década de los ochenta eran los siguientes:

- Ya que la intervención estatal era el principal motor de la inversión, el crecimiento económico que se experimentó durante esta década fue en los sectores de infraestructura y construcción, sectores éstos que no son transables en el mercado internacional, por lo que son actividades que no producen divisas para el país.
- En relación con lo anterior, ya en 1989 se presentaba un déficit en la balanza de pagos debido a la caída sufrida en los precios del petróleo, a la baja producción de otros bienes para la exportación y al monto de divisas destinado al servicio de la deuda externa.
- El tipo de cambio múltiple mantenido desde 1983 no constituía un mecanismo para aumentar la competitividad de las exportaciones sino para disminuir las tendencias inflacionarias tanto en los bienes de primera necesidad como en los insumos para la producción nacional. El resultado de este tipo de política fue una sobre-valoración del bolívar, lo cual desmejoró la competitividad de los productos de exportación no tradicionales. Adicionalmente, el mantenimiento de este tipo de cambio repercutió directamente en el descenso de las reservas internacionales.
- El mantenimiento de un tipo de cambio controlado, de subsidios, de bajas tarifas de las empresas públicas, sumados a los recursos destinados al servicio de la deuda externa, causaron el mantenimiento de un importante déficit fiscal.
- A pesar de que todas las políticas presentes intentaban evitar que ocurriera un fuerte impacto sobre el nivel de vida de la población, se logró exactamente lo contrario: no se logró contener la inflación y hubo una constante caída del salario real promedio obtenido por la población.

Ante esta situación marcada por las distorsiones en el sistema económico, se propuso la solución desde una concepción neoliberal; el estado debía limitar su intervención en el sistema económico y dejar que las fuerzas del mercado libremente fijaran los precios y la asignación de recursos. Con este cambio en la política económica se intentaba lograr los siguientes objetivos:

- Reducir los desequilibrios macroeconómicos externos e internos;
- Lograr altas tasas de crecimiento económico en el mediano plazo dentro de un clima general de estabilidad tanto en el sistema financiero como en los precios;
- Propiciar un cambio en el sistema productivo para lograr una economía diversificada y competitiva;
- Aumentar los niveles de ahorro y reasignar una mayor cantidad de recursos hacia la inversión.

- Promover la entrada de inversiones extranjeras que ayudasen a dinamizar el crecimiento de la actividad económica nacional.

Para el logro de estos objetivos era necesario dar una serie de cambios en la política económica, dándose un importante vuelco a la tradicional política de controles que había regido en nuestro país. Las medidas que componían este programa eran las siguientes:

- Creación de un tipo de cambio único y flotante, para así obtener una paridad más cercana al tipo de cambio real.
- Liberación de las tasas de interés activas y pasivas, aunque manteniendo fijas las tasas para préstamos agrícolas y para la adquisición de viviendas de interés social.
- En relación con el sistema de precios, se tomaron varias medidas: eliminación del control de precios (manteniendo subsidios sólo para 25 productos básicos); aumento del precio de la gasolina y de sus derivados; y aumento de las tarifas de los servicios prestados por empresas públicas (electricidad y teléfono, entre otros).
- Con la intención de disminuir el déficit fiscal se tomaron las siguientes medidas: eliminación de las exoneraciones arancelarias, aumento de los impuestos indirectos existentes (licor, cigarrillos); establecimiento de un nuevo impuesto indirecto (impuesto a las ventas); reforma tributaria para aumentar el Impuesto sobre la Renta y para mejorar y simplificar la recaudación; y privatización de las empresas públicas deficitarias.

El resultado de una política semejante sería una recesión de la economía, ya que la sinceración de los precios, la eliminación de los subsidios y de la protección a las industrias nacionales, causarían un gran impacto en los agentes económicos acostumbrados a distintas reglas de juego. Al mismo tiempo, esta recesión económica traería como consecuencia un importante shock social, el cual, unido al progresivo deterioro registrado durante la década de los ochenta, causaría una grave crisis social. Esta situación, más la presión política que significaron los sucesos del 27 y 28 de Febrero (el llamado "Caracazo"), llevaron a replantear la cuestión social en el país, de manera que pudieran enfrentarse los graves problemas de la población.

- *Nuevas Orientaciones de la Política Social*

La gravedad de la situación social que debía enfrentarse llevó al planteamiento de nuevas ideas para la intervención social del Estado. Asumiendo las limitaciones observadas en la política social tradicional, se buscó actuar por distintos canales a los existentes para lograr compensar el impacto social que significaría la aplicación del programa de ajuste. Se define, entonces, una política social compensatoria cuya intención era atender a los grupos más vulnerables y evitar las consecuencias negativas del ajuste.

La orientación de fondo de las nuevas políticas propuestas está basada, al igual que las políticas económicas, en una concepción neoliberal del Estado, en la cual se considera que la actuación del Estado ha de ser mínima, dejando en manos de los ciudadanos la responsabilidad sobre su situación económica y social, y dedicando ayuda y recursos sólo a aquellos sectores de la población que, por sus condiciones, no fueran capaces de insertarse en el mercado. Con la inclusión

de estas nuevas orientaciones dentro de la política social, la intervención social del Estado venezolano quedó conformada por dos tipos diferentes de política:

- Política Social Estructural: En este rubro se inscriben las redes tradicionales de atención del estado venezolano. Son políticas de carácter permanente y universal cuyo principal objetivo es fortalecer el recurso humano nacional. Dentro de esta orientación, las principales acciones son las relacionadas con los sectores de salud, educación y seguridad social.
- Política Social Compensatoria: La intención principal de este tipo de política es, como hemos visto, atacar las consecuencias adversas de la crisis económica para los grupos más desfavorecidos de la población. La concepción que subyace a esta orientación es que el crecimiento económico generará como consecuencia el bienestar social, por lo cual estas nuevas políticas perderían su vigencia una vez superada la crisis y los obstáculos que ésta genera para la inserción de toda la población dentro del sistema productivo.

Las principales características de este nuevo componente de la política social, que la diferencian drásticamente de la estructural o tradicional, son las siguientes:

- Focalización: Se pasa de un modelo basado en los subsidios generalizados a uno de subsidios directos y focalizados; es decir, los recursos se destinan exclusivamente a la población más vulnerable, conformada por las familias de menores ingresos, las mujeres embarazadas y en período de lactancia y los niños en edad escolar y pre-escolar. Se propone este grupo como población objetivo de los nuevos programas sociales ya que para ellos la crisis económica y el programa de ajuste pueden generar efectos adversos irreversibles.
- Participación de organizaciones comunitarias en la gestión de los programas sociales: Con la intención de llegar a estos grupos vulnerables, se idearon mecanismos de intervención distintos a los tradicionales. Con esta estrategia se intentaba evadir los problemas administrativos de la burocracia estatal, hacer la gestión más eficiente y darle continuidad a los programas más allá de los vaivenes políticos. En este sentido, se intentó crear nuevas redes de atención social a partir de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG's) y otras organizaciones de la sociedad civil.
- Descentralización de la gestión los servicios sociales: También en relación con el objetivo de hacer más eficiente la intervención social del Estado, se propuso la descentralización de los servicios básicos para de esa manera hacerlos más accesibles a los usuarios y estimular una mayor participación comunitaria. Al mismo tiempo, con la descentralización se acercarían más los entes decisores a los problemas que deben resolver.
- Política compensatoria de carácter transitorio: Dado que los nuevos programas sociales se plantean como medidas necesarias para enfrentar los efectos negativos del programa de ajuste económico, se asume que estas políticas tendrían un carácter coyuntural: se mantendrían mientras duraran los efectos recesivos del ajuste. Luego,

cuando se lograra el crecimiento de la economía y la inserción de la población en este proceso, las mismas no serían necesarias.

- Satisfacción de las necesidades básicas de los grupos vulnerables: Mientras el énfasis de la política social tradicional era la prestación de todos los servicios relacionados con salud y educación en forma gratuita a toda la población, el énfasis de la nueva política compensatoria estará en los rubros de alimentación y nutrición, servicios de atención materno-infantil, empleo, economía informal y ampliación de la cobertura en educación pre-escolar y básica.

Estas nuevas orientaciones que se hicieron presentes en la concepción de la política social no sólo influyeron en los nuevos programas en diseño, sino también sobre el funcionamiento de las redes tradicionales de atención: los sectores salud y educación fueron reformados en forma variable a lo largo del período. Diversos gobiernos regionales y locales participaron en la prestación de estos servicios mediante transferencia de competencias sobre la infraestructura existente y también por la construcción de nueva infraestructura por parte de estas autoridades.

Otro ejemplo como estas orientaciones influyeron en las redes tradicionales fue la reforma del INCE, cuyo nuevo reglamento se aprueba en 1990. A fines de ese año comienza a funcionar su nueva estructura administrativa, antes completamente centralizada, ahora compuesta por Asociaciones Civiles Regionales y Asociaciones Civiles Sectoriales, quienes de encargo de impartir los programas de formación y el INCE - Rector, órgano central encargado de la coordinación de actividades y la formulación de políticas macro en el área de la formación profesional.

Si bien en salud y educación en general no se dieron fuertes cambios institucionales y en términos generales el funcionamiento de estas redes continuó de forma semejante a la de las décadas precedentes, en algunos aspectos se dio espacio a transformaciones como la descentralización. Sin embargo, el sistema de seguridad social se mantendrá prácticamente sin cambios y sucesivas propuestas de reforma se sucederán a lo largo de la década sin que se logren cambios significativos en los procedimientos administrativos, la base de población asegurada, o los beneficiarios de las pensiones.

A pesar de las apreciables diferencias entre la nueva política social compensatoria y la política social tradicional, tampoco en esta nueva orientación de la política social aparecen elementos que permitan el desarrollo social. La política social compensatoria, como ya mencionamos, se define como transitoria ya que son las transformaciones económicas las que generarán los mayores cambios en la situación de la población en desventaja socio-económica (Cartaya y D'Elía, 1991:p. 138).

- *Programas del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza*

La política social compensatoria surgió en Venezuela oficialmente en marzo de 1989 con la creación de la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza. Esta comisión estaba integrada por todos los Ministros o Presidentes de las instituciones del Estado que conforman la red de atención social y era presidida por la Ministra de la Familia. Del trabajo realizado por esta comisión surgió el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza, en el cual cristalizan todas las orientaciones que guiarán la nueva política social compensatoria.

En este plan se incluyen diferentes programas destinados a la atención de los grupos más vulnerables en las distintas áreas consideradas prioritarias. Sin embargo, con el avance de la ejecución de estos programas hubo considerables cambios de diseño, se suspendieron algunos programas y se crearon algunos nuevos. A continuación enumeramos los principales programas y áreas de interés que conformaron la nueva política social compensatoria.

a) Área de Nutrición: Dentro de este grupo de programas se atiende a la población en edad escolar y pre-escolar, así como a la población materno-infantil, suministrándole directamente productos o subsidios para satisfacer sus necesidades alimenticias. Este grupo incluye dos mecanismos distintos: 1) un set de programas de subsidios directos a las familias distribuidos a través de la red escolar; y 2) una serie de programas diseñados por el Instituto Nacional de Nutrición y distribuidos también a través de la red escolar.

- Beca Alimentaria: Este programa se ejecuta a través de la red de pre-escolares y escuelas primarias ubicados en zonas pobres urbanas y rurales. Su principal objetivo es incrementar el ingreso de los hogares para aumentar así la calidad de la nutrición en los mismos. Esto se logra a través de la distribución mensual de Bs. 500 por cada niño inscrito en los planteles seleccionados, con un máximo de tres niños por familia. Esta cantidad se distribuye a través de la red de bancos comerciales cada dos meses.
- Beca Láctea y Beca de Cereales: Estos programas se inscriben dentro de los mismos objetivos generales y la misma red de distribución que el anterior, son elementos que se añadieron posteriormente al mismo. Con éstos lo que se hace es distribuir a la población, junto con el dinero de la beca alimentaria, un bono canjeable por 1 Kg. de leche en todos los establecimientos comerciales y otro canjeable por 4 Kg. de harina precocida y arroz. El objetivo específico de estos programas es garantizar el acceso a la leche y cereales para la nutrición de los niños en los hogares más pobres.
- Vaso de Leche Escolar: Este programa está diseñado por el Instituto Nacional de Nutrición y ejecutado en conjunto con el personal de los planteles del Ministerio de Educación. Es un programa de vieja data que, por sus objetivos, se mantuvo dentro de la estrategia general del PEP. Consiste en la distribución de 200 cc. de leche al día a los niños que asisten a los planteles de educación pre-escolar y básica, para complementar de esta forma la dieta de los niños provenientes de hogares en situación de pobreza.
- Merienda Escolar: Este programa distribuye una merienda compuesta por una arepa con relleno proteico a los niños inscritos en planteles de pre-escolar y básica que presentan deficiencias nutricionales. Su objetivo es suministrar, a través de la red escolar, los nutrientes básicos a aquellos niños que no los obtienen en su hogar. Al igual que el anterior, este programa es administrado por el INN y es anterior al PEP.
- Comedores Escolares: El objetivo de este programa también es brindar alimentos a los inscritos en el sistema educativo que presentan déficit nutricional. El beneficio recibido por los niños es distinto, consiste en una comida preparada al día. Sin embargo, no todos los planteles cuentan con la infraestructura requerida para

ejecutar este programa, por lo cual su cobertura es mucho menor que la de los otros programas nutricionales (excluyendo Lactovisoy al escolar).

- Lactovisoy al Escolar: La intención de este programa es brindar un suplemento nutritivo a aquellos escolares que presentan deficiencias nutricionales. Al igual que la leche, se distribuyen 200 cc. diarios de lactovisoy. Este programa es eliminado posteriormente, dado que existe duplicidad de esfuerzos y objetivos en relación al programa PAMI, en el cual también se distribuye lactovisoy a la población pre-escolar.

b) Área de Salud: Una de las áreas consideradas prioritarias en la nueva estrategia de la política social fue el impulsar la atención primaria o preventiva en salud, a través de lo cual se podría lograr una mayor calidad de vida para la población en situación de pobreza. En esta área se inscribe la estrategia PAMI (Programa Ampliado Materno-Infantil), dentro del cual se inscriben tres programas relacionados estrechamente tanto en su diseño como en su ejecución.

- Programa Alimentario Materno-Infantil (PAMI): Para la ejecución de este programa se creó la Fundación PAMI, un organismo adscrito al Ministerio de Sanidad. Su objetivo es aumentar la calidad de la dieta de las mujeres embarazadas y lactantes y de los niños menores de 6 años. Este objetivo se cumple ampliando la atención recibida en los ambulatorios del Ministerio de Sanidad proporcionando a la población atendida, además de atención primaria en salud, algunos productos alimenticios básicos como leche y lactovisoy. Con este componente de la estrategia se intenta, además, fortalecer el papel de los ambulatorios e incentivar, gracias a los productos distribuidos, la asistencia de la población a las consultas médicas de carácter preventivo.
- Programas para la ampliación de la atención primaria en salud: Dadas las características de ejecución de la estrategia PAMI, junto con el programa alimentario se crean otros dos programas que buscan reforzar la atención que recibe la población. El Programa de Atención en Salud (PAS) está orientado a fortalecer la atención primaria en salud a través del aumento de las consultas preventivas y la masificación del control epidemiológico y las inmunizaciones a través de los ambulatorios. El Programa de Educación Comunitaria (PEC) promueve la participación comunitaria para brindar a la población el conocimiento sobre los problemas de salud y sus soluciones. Estos dos programas constituyen los beneficios más importantes que debería recibir la población objetivo de la estrategia.

c) Programas Educativos: Otra de las áreas incluidas dentro de la estrategia del Plan fue la educación. En esta área se incluyen una serie de programas de distinta índole y objetivos, cuyo fin común es promover la inclusión y permanencia en el sistema educativo de los niños y jóvenes provenientes de hogares en situación de pobreza.

- Dotación de uniformes y útiles escolares: Con este programa se intenta evitar que la caída en el ingreso familiar traiga como resultado la deserción escolar por la imposibilidad de los hogares de sufragar los gastos relacionados con la educación. En este sentido, se dota a las familias de menores recursos de los uniformes y los

útiles necesarios para que el niño pueda permanecer en la escuela. La población atendida y la red de distribución de este programa son las mismas utilizadas por el programa Beca Alimentaria.

- Ampliación de la cobertura de los pre-escolares: Este programa es ejecutado en conjunto por la Fundación para el Programa Extensión del Preescolar (FUNDAPREESCOLAR) y el Ministerio de Educación. Dado que éste es el nivel que presenta una menor cobertura, el principal objetivo del programa es extender la cobertura de los pre-escolares hacia los niños provenientes de hogares en situación de pobreza. Al mismo tiempo, otro interés fundamental es elevar la calidad de la educación en este nivel, por lo cual este programa también se dedica a realizar cursos de capacitación para los docentes.
- Compensación Socio-pedagógica y Cultural: La ejecución de este programa (también llamado Programa de Participación Socio-cultural) estuvo a cargo del Ministerio de la Familia y su objetivo era promover la participación comunitaria para la organización de actividades que contribuyeran al fortalecimiento educativo y cultural de los niños y jóvenes entre 15 y 18 años que residen en comunidades pobres. Si bien se adelantó en el diseño, este programa nunca llegó a ejecutarse y finalmente fue eliminado en 1992.
- Capacitación y Empleo Juvenil: Este programa surge en 1992 y es ejecutado por el Ministerio de la Familia. Su objetivo es enfrentar tanto el desempleo como la deserción escolar de la población joven mediante la masificación de cursos y talleres que les brinden habilidades y destrezas que les permitan insertarse en el mercado laboral. La estrategia utilizada es brindar apoyo financiero y técnico a las Organizaciones no Gubernamentales dedicadas a la capacitación de jóvenes para así aumentar tanto la calidad como la cantidad de los cursos ofrecidos por las mismas.
- Subsidio al Pasaje Preferencial Estudiantil: Este es un subsidio indirecto que se mantiene para evitar que el aumento en los costos de transporte repercuta en una mayor deserción escolar. El mecanismo de funcionamiento de este programa es el siguiente: Los estudiantes que utilizan el transporte público pagan sólo la mitad del pasaje estipulado y luego el Estado transfiere al transportista la diferencia en las tarifas. La intención era re-diseñar este programa para convertirlo en un subsidio directo destinado a la población en edad escolar de menores recursos; sin embargo, tal modificación aún no ha sido realizada. Con este cambio se lograría evitar la filtración de recursos hacia sectores de la población que no los necesitan.

d) Área de Protección Social: Dentro del plan para el enfrentamiento de la pobreza también se contemplan acciones para dar elementos a la población que permitan aumentar el capital humano nacional. Dentro de este objetivo se inscribe un solo programa.

- Hogares de Cuidado Diario: Este programa fue creado en 1.974 y hasta 1.989 cubría una pequeña parte de la población, la cual era atendida por la Fundación del Niño. Consiste en brindar cuidado y alimentación en una casa de familia a los niños menores de 6 años hijos de madres trabajadoras con costos mucho menores que los

de las guarderías privadas. Con la implantación del nuevo plan se reconocieron las virtudes de este programa, tanto para proveer a los niños de cuidado y alimentación apropiados, como para proporcionar a las madres de pocos recursos la posibilidad de trabajar para obtener un mayor ingreso familiar. Ante las bondades del programa, se propuso la extensión masiva del mismo creando dos nuevas modalidades: 1) Hogares de Cuidado Diario Exonerados, en los cuales los representantes son exonerados del pago (ubicados en las zonas más deprimidas); 2) Multihogares, los cuales no funcionan en una casa de familia sino en un local de la comunidad y se atienden hasta 30 niños. Con esta última modalidad se abre paso para la participación de las ONG's en la ejecución del programa.

e) Área de Empleo y Seguridad Social: El segundo grupo de la población al que está dedicado el plan está conformado por los trabajadores. Junto con las medidas económicas se aplicaron una serie de medidas salariales y de protección al empleo. De la misma manera, durante todo el período hubo gran discusión alrededor de la nueva Ley del Trabajo y sobre la re-estructuración del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales. Todo esto nos muestra que dentro de la nueva orientación de la política social el empleo era una preocupación fundamental. Además de las disposiciones generales que hemos mencionado, se implantaron tres nuevos programas para la protección de los trabajadores:

- Seguro de Paro Forzoso: La ejecución de este programa está a cargo del Instituto Venezolano de los Seguros Sociales y su objetivo es dar una indemnización a la población cesante tanto del sector público como del sector privado que haya cotizado durante al menos un año al Seguro Social Obligatorio. Este seguro fue implantado en 1989 y se aplicó a los trabajadores despedidos a partir de Noviembre de ese año. El beneficio que recibe el trabajador desempleado es una indemnización mensual equivalente al 50% de su último salario durante un lapso de 13 semanas. Para financiar este seguro se estableció una cotización tanto patronal (0.85% de la nómina) como del trabajador (0.25% del salario).
- Programa de Apoyo a la Economía Popular: Dado que durante la crisis serían pocos los nuevos empleos generados en la economía formal, con este programa se intentaba fortalecer las alternativas de las comunidades para la creación de empleos. Para la ejecución de este programa se creó la Fundación Fondo de Cooperación y Financiamiento de Empresas Asociativas (FONCOFIN), organismo adscrito al Ministerio de la Familia. Su principal objetivo era generar nuevos empleos y mantener los existentes en las microempresas. Para cumplir este objetivo, se brinda a los microempresarios de bajos recursos servicios de capacitación, financiamiento y asistencia técnica.
- Programa Nacional de Beca Salario: Este programa fue creado en 1986 para atender el creciente problema de desempleo juvenil que había aparecido durante la década de los ochenta. Consiste en la asignación de una beca correspondiente al monto de medio salario mínimo para egresados del INCE que se insertaran como pasantes en empresas, de esta forma se lograba tanto completar la capacitación de los jóvenes como facilitarles su inserción en el mercado laboral. A pesar de estas bondades de

diseño, por diversos problemas institucionales y escándalos de corrupción fue suspendido en 1988. En el marco de la nueva política social compensatoria este programa fue retomado y comenzó su ejecución en 1990; sin embargo, el mismo fue desestimado por los antecedentes de su primera etapa de ejecución y fue posteriormente eliminado en 1993.

f) Área de Vivienda e Infraestructura Social: En esta área se incluye una serie de acciones que intentan fortalecer la infraestructura social disponible y mejorar las viviendas para así aumentar la calidad de vida de la población pobre. Con este objetivo se ejecutan tres programas:

- Vivienda Rural: Este programa es anterior al Programa de Enfrentamiento a la Pobreza, pero, por su coincidencia de objetivos con la nueva orientación, es mantenido dentro de la política compensatoria. Está a cargo del Ministerio de Sanidad y consiste en el otorgamiento preferencial de créditos para construir o mejorar las viviendas de la población de áreas rurales y de la periferia urbana en situación de pobreza.
- Proyecto de Mejoramiento Urbano en Barrios (PROMUEBA): Este programa, ejecutado por FUNDACOMUN desde 1992, tiene el objetivo de mejorar la calidad de vida en los barrios de las áreas urbanas mediante dos estrategias: 1) construcción de infraestructura básica (acueductos, cloacas, electricidad, pavimento de calles, etc.) con aportes conjuntos de los distintos municipios participantes; 2) apoyo al fortalecimiento institucional de los organismos municipales mediante la dotación de materiales, cursos de capacitación y asistencia técnica.
- Programa de Inversión Social Local (PROINSOL): El objetivo de este programa es apoyar financieramente los proyectos de construcción de obras de infraestructura social diseñados por los gobiernos regionales y locales. Su ejecución comenzó, igualmente, en 1992 y está a cargo del Fondo de Inversión Social (FONVIS).

En el Cuadro 4 se resumen los resultados de los distintos programas que formaron el plan en términos de la cobertura alcanzada sobre la población objetivo de cada uno. Como podemos observar, la mayoría de estas nuevas estrategias comenzaron su ejecución en 1990 (y el resto, aún más tarde); es decir, un año después de iniciado el Programa de Ajuste Económico. De la misma manera, la expansión masiva tanto de los programas ya existentes como de los nuevos se inició aún con más lentitud por distintos problemas de índole institucional.

Cuadro 4
Cobertura de los Programas del Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (1989-1993)

Programas	1989	1990	1991	1992	1993
Beca Alimentaria	64,7	81,9	113,1	121,6	110,6
Dotación Uniformes y Útiles Escolares	-	75,7	95,1	126,8	126,6
Programa Ampliado Materno Infantil	-	9,3	24,3	15,8	18,0
Ampliación Cobertura en Pre-escolar	-	-	-	-	0,3
Hogares de Cuidado Diario	2,0	8,9	11,4	20,2	20,6
Vaso de Leche Escolar	121,3	93,5	90,1	84,2	86,7
Desayuno y Merienda Escolar	28,0	33,6	43,9	38,5	40,2
Comedores Escolares	15,6	15,3	15,3	15,4	12,8
Programa Nacional de Beca Salario	-	0,4	1,5	2,7	0,4
Seguro de Paro Forzoso	-	64,6	60,2	69,0	-
Apoyo a la Economía Popular	-	-	2,2	1,2	2,7
Capacitación y Empleo Juvenil	-	-	-	2,6	7,6

Fuente: España (1997).

El resultado de este rezago en comparación con la aplicación de las medidas económicas, redundó en que la nueva política social compensatoria no fuera capaz de compensar a tiempo los efectos negativos del ajuste. Si bien programas como la Beca Alimentaria, Dotación de Uniformes y Útiles Escolares y el PAMI fueron de rápida implantación y crecimiento, otros programas igualmente importantes dentro de la estrategia general no pudieron brindar los efectos que de ellos se esperaban. Tal es el caso del Programa de Expansión del Pre-escolar, cuya ejecución en la construcción de aulas no comienza a dar frutos sino hasta 1993.

En general, podemos también observar que fueron realmente pocos programas los que lograron un impacto masivo en la población vulnerable. Sólo los programas basados en la red escolar pudieron atender proporciones importantes de su población objetivo (Beca Alimentaria, Dotación de Uniformes y Útiles Escolares, Vaso de Leche Escolar y, en menor medida, la Merienda Escolar). Para la atención de la población menor de 6 años, el programa Hogares de Cuidado Diario resultó bastante más exitoso que la Ampliación del Pre-escolar, ya que este último no sólo tardó más en completar su ejecución sino que, además, la población que llegó a cubrir en 1993 es muchísimo menor que la del programa Hogares, aún cuando éste ha logrado cubrir sólo un 20% de su población objetivo.

Por último, el sector que recibió una menor atención fue el de la población desempleada. El Seguro de Paro Forzoso fue el que logró una mayor cobertura, casi el 70% de su población objetivo, aunque incluyendo únicamente a los desempleados del sector formal, y contando en su ejecución con todos los problemas administrativos y de funcionamiento del IVSS. Los demás programas tuvieron un bajísimo impacto: el Programa Nacional de Beca Salario no llegó a cubrir el 3% de los jóvenes desempleados y el Programa de Apoyo a la Economía Popular no fue capaz de crear empleos para más del 3% de la población desempleada en cada año.

Un nuevo ajuste económico: la Agenda Venezuela (1996-1998)

La aplicación del programa de ajuste económico durante el gobierno de Carlos Andrés Pérez causó gran inestabilidad política. Se pretendió lograr fuertes cambios en la economía venezolana y el papel del estado sin contar con el apoyo de los distintos sectores nacionales. Ello llevó a una

progresiva pérdida de legitimidad del gobierno que se inició con el mencionado “caracazo” en 1989, pero luego se profundizó con los golpes de estado de 1992 y desembocó finalmente en la destitución del presidente Pérez antes de culminar su período presidencial.

Durante los meses previos a diciembre de 1993, el principal cometido del presidente Ramón J. Velásquez era garantizar el clima necesario para que la crisis política pudiera ser resuelta pacíficamente en las elecciones. En ellas resultó electo Rafael Caldera para un nuevo período constitucional. Desde su campaña electoral una de las principales promesas era dejar de lado las nuevas orientaciones neoliberales para la política económica, el llamado “paquete”.

Esta orientación se mantuvo a comienzos de su mandato. De hecho en el IX Plan de la Nación se propone un modelo basado en la solidaridad, donde las orientaciones económicas que habían sido lo central del programa de ajuste del 89 (principalmente, la no intervención del estado en la economía) se dejan a un lado para intentar rescatar las políticas económicas más tradicionales en Venezuela. Este cambio en la orientación de la política económica no significó un desmantelamiento de los nuevos programas sociales que habían sido diseñados y puestos en ejecución durante el quinquenio precedente. Dichos programas continuaron funcionando, aunque ahora sin formar parte de una estrategia común orientada a los fines compensatorios que se habían propuesto en el pasado.

A principios de 1996 la situación económica derivada de la re-implantación de los controles en la economía (control de precios, del tipo de cambio, entre otros), vigentes desde junio de 1994, los efectos de una situación de recesión e inflación que duró más de dos años, más los efectos de la crisis financiera llevaron a la necesidad de implantar un nuevo programa de ajuste económico. Este programa intentó restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos y generar la confianza necesaria en los agentes económicos que permitiera la expansión de los niveles de inversión interna y externa para así re-emprender la senda de crecimiento económico.

Las medidas económicas de la Agenda Venezuela difieren poco de las propuestas y objetivos contenidos en el Programa de Ajuste Estructural de 1.989. Las principales diferencias que marcarán la ejecución de este nuevo programa de ajuste tienen que ver con logros previos que no estaban presentes en el anterior:

- Se ha logrado que en la población haya un mayor grado de aceptación de las medidas, las cuales no son evaluadas en términos peyorativos, como ocurrió en 1989, por parte de los distintos actores políticos y la opinión pública en general;
- Existe una serie de reformas institucionales que ya se han realizado y que facilitan un rápido efecto de las medidas: ya se cuenta con una reforma del Impuesto sobre la Renta, con mecanismos más eficientes de recaudación de fiscal, con impuesto a las ventas, entre otros.

De la misma manera, en el área social tampoco se proponen orientaciones distintas al Plan de Enfrentamiento a la Pobreza. Sin embargo, se contó con el aprendizaje institucional que significó la ejecución de los programas compensatorios y con una mayor capacidad institucional que en 1989 para aplicar programas que compensen rápidamente los efectos adversos del ajuste económico sobre la población más vulnerable. En este nuevo programa de ajuste la definición de población vulnerable no sólo incluye a mujeres embarazadas y niños en edad pre-escolar y escolar, sino también

a los adultos mayores. Si bien las orientaciones generales son las mismas, el componente social de la Agenda Venezuela no comprende exactamente los mismos programas. Los 14 programas sociales que incluyó fueron los siguientes:

- Subsidio Familiar: es una transferencia directa de bs. 9.600 a las familias de niños de pre-escolar y básica de zonas pobres. Es, básicamente, la continuación de la beca alimentarios bajo una nueva denominación.
- Dotación de Uniformes Escolares
- Programa Alimentario Materno-Infantil (PAMI)
- Hogares de Cuidado Diario
- Programa Alimentario Escolar: su objetivo es garantizar el rendimiento y la permanencia de los niños en educación pre-escolar y básica hasta 6° grado. Para ello, se brinda una comida al día a los niños escolarizados en áreas urbanas, rurales e indígenas. Este programa es ejecutado por el Ministerio de Educación.
- Desayuno, Merienda y Comedores Escolar: se engloba como un único programa las diversas iniciativas del Instituto Nacional de Nutrición que ya estaban presentes en el Plan de Enfrentamiento a la Pobreza
- Capacitación y Empleo Joven: Se mantiene la misma estrategia del programa originado en el marco del PEP, pero con dos organismos ejecutores, Por un parte el Ministerio de la Familia y a la vez la Fundación Juventud y Cambio con el Plan Empleo Joven. La diferencia entre ambos tiene que ver con el monto de la beca que reciben los beneficiarios (mayor en el programa coordinado por el Ministerio de la Familia) y la estrategia de formación que en el segundo caso es coordinada con el INCE (Pantoja, 1999).
- Subsidio al Pasaje Estudiantil
- Incremento pensiones de vejez: el objetivo es incrementar los ingresos que recibes los pensionados del IVSS. Ya a lo largo de esta década el Ejecutivo Nacional se hace cargo de buena parte de los costos de pago de las pensiones puesto que lo acumulado en los fondos del IVSS se utiliza para gastos operativos o para la atención médica (Díaz, 2003).
- Protección al Anciano: Se propone aportar recursos económicos a las personas de la tercera edad que no posean otro beneficio social. Este programa es ejecutado por el Instituto Nacional de Geriátrica y Gerontología (INAGER).
- Suministro de Medicamentos: su objetivo es brindar de los medicamentos requeridos por mujeres embarazadas, niños y ancianos que asisten a los ambulatorios a bajos precios. Con ello se propone evitar que el alto costo de estos productos conlleve a una desmejora en la salud de la población vulnerable. Se subsidian 55 medicamentos que son distribuidos en ambulatorios y farmacias. El paciente sólo cancela el 20% del precio de los medicamentos.

- Dotación Médico-Quirúrgica: su objetivo es suministrar la dotación médico-quirúrgica para el apropiado funcionamiento de los servicios preventivos de la red de ambulatorios del Ministerio de Sanidad, con lo cual se beneficia a la población de escasos recursos que asiste a estos establecimientos.
- Programa Alimentario Estratégico: Se propone apoyar a la población de menores recursos económicos para comprar a bajo costo cinco alimentos considerados como básicos. Estos alimentos subsidiados (arroz, aceite vegetal, sardinas, caraotas, frijoles o arvejas) se distribuyen a través de las bodegas tradicionales. Este programa está a cargo del Ministerio de Agricultura y Cría.
- Fondo de Fortalecimiento Social: Su objetivo es incentivar la ocupación temporal de las comunidades en labores de infraestructura, mantenimiento y servicios que sean requeridas por la propia comunidad. Para ello se brinda a las comunidades asesoría, apoyo técnico para la formulación de los proyectos y, finalmente, recursos financieros para llevar adelante las obras.

Cuadro 5
Cobertura de los Programas de la Agenda Venezuela (1996-1998)

Programas	1996	1997	1998
Sunsidio Familiar	97,2	95,3	97,0
Dotación de Uniformes Escolares	101,2	100,0	90,0
Programa Alimentario Materno Infantil	105,2	71,0	77,0
Hogares de Cuidado Diario	100,0	100,0	104,0
Programa Alimentario Escolar	98,3	100,0	79,0
Merienda y Comedores Escolares	89,4	111,4	155,0
Capacitación y Empleo Joven	38,5	83,3	69,0
Subsidio al Pasaje Estudiantil	52,7	62,6	76,0
Incremento Pensión de Vejez	81,1	90,8	100,0
Protección al Anciano	100,0	100,0	100,0
Sumnistro de Medicamentos	47,3	44,0	65,0
Dotación Médico-Quirúrgica	63,2	99,7	100,0
Programa Alimentos Estratégicos	28,9	84,8	100,0
Fortalecimiento Social	100,0	47,0	200,0

Fuente: Velásquez Márquez (2003)

Podemos observar que al igual que durante la ejecución del Programa de Enfrentamiento a la Pobreza los programas ejecutados a través de la red escolar muestran una alta cobertura. En general, todos los programas de la Agenda Venezuela presentan una cobertura creciente en el período estudiado. Sin embargo, llama la atención los altos valores de la cobertura de ciertos programas en comparación con el período precedente; por ejemplo, hogares de cuidado diario y capacitación y empleo joven.

Los documentos y análisis de la época no reflejan que estos programas hayan registrado una masificación intensa a partir de 1996. Probablemente las diferencias en los resultados de cobertura entre los cuadros 4 y 5 obedezca, entonces, a formas diferentes de estimar la población objetivo o meta de cada uno de estos programas. Ambos cálculos provienen de estudios previos cuyas metodologías podrían diferir y esto explicaría las inconsistencias observadas.

Para cerrar podríamos decir que el componente social de la Agenda Venezuela pudo ejecutarse con rapidez y cumplir su objetivo de compensar el efecto del ajuste, en virtud de que buena parte de sus programas ya se encontraban en ejecución al momento de inicio del ajuste, por lo que se contaba con capacidad instalada para hacer frente con rapidez a los cambios en la coyuntura.

Balance de los programas compensatorios

Estos nuevos programas representaron, sin duda, el mayor esfuerzo institucional que se había realizado hasta ese momento en Venezuela para asistir a los grupos más pobres durante un período de crisis (Márquez, 1993: p. 15). El esfuerzo que significó la implantación de este plan no tiene par en ninguna de las acciones previas del Estado venezolano en el área social. Al ver en términos relativos el gasto social (ver gráfico 3 en el capítulo anterior) se encuentra que efectivamente durante la ejecución del PEP y la Agenda Venezuela hubo recuperación en el nivel de gasto, pero esto ocurrió por momentos puntuales y no se frenó la tendencia descendente. Al mismo tiempo hemos visto que se logró compensar sólo parcialmente la caída en los ingresos de la población producida por la crisis de la década de los ochenta y agudizada aún más por la eliminación de los subsidios indirectos en 1989.

Además de no haber logrado su objetivo de compensación, estas nuevas políticas tampoco generaron cambios que ayudaran a la promoción de un desarrollo social, mayor inclusión y equidad en el largo plazo. Pueden mencionarse varias razones por las cuales estas nuevas políticas sociales no llegaron a cumplir los objetivos propuestos, a continuación mencionaremos las más importantes:

- La política social no era el centro de la acción gubernamental: Una de las razones por las cuales la política compensatoria no logró sus objetivos, es el problema que se deriva de la concepción de la política social como accesorio, no como elemento que, junto con los cambios en la política económica, era capaz de generar cambios favorables al desarrollo. Aunque se explicita dentro de los planes de la política social este objetivo, no existe dentro de estos programas compensatorios una meta a largo plazo, lo cual se expresa en que muchos de los programas que atienden a la población más vulnerable no generan en ésta las condiciones para incorporarse en la actividad productiva (Blanco, 1994: p 87).
- Ausencia de una visión de largo plazo en la política social: Toda esta propuesta de nuevas orientaciones para la política social carece de objetivos a largo plazo, dejó a un lado la importante necesidad de proponer transformaciones a las redes tradicionales del área social. Es en el aumento de la cobertura y calidad de los servicios prestados en educación y salud en donde se encuentra la vía para brindar a la población excluida la posibilidad de insertarse bajo condiciones más favorables dentro del mercado de trabajo y, por tanto, aumentar su propio bienestar. Al no incluir este aspecto, la nueva orientación de la política social no contempló lo que debería ser su principal objetivo de largo plazo: reformar las agencias del sector social para aumentar la calidad y la cantidad de los servicios prestados. Una estrategia basada en este objetivo (que no puede ser cumplido en el corto plazo)

hubiera podido darle coherencia y unidad a los nuevos programas coyunturales, ya que muchos de ellos podrían haberse convertido en estrategias de corto plazo que, además de compensar, tendieran a la transformación de la acción tradicional del Estado en el área social.

- Ausencia de integración dentro de la política social: A pesar de que el esfuerzo que significó la creación de la nueva política social compensatoria comenzó con la acción coordinada de todas las agencias del Estado en el área social, finalmente no se logró una rectoría general que permitiera la ejecución y evaluación de la estrategia como un todo. De hecho, los programas que necesitaban de coordinación institucional fueron los que más dificultades encontraron para su ejecución, tal como sucedió con El Programa de Ampliación de Pre-escolares y con el Programa de Educación Comunitaria, por ejemplo. Por otra parte, las críticas a la inflexibilidad característica de la política social tradicional llevaron a la creación de numerosas agencias para la gestión de los nuevos programas, lo cual dificultó aún más la coordinación entre los encargados de la ejecución de los distintos programas compensatorios y entre éstos y las redes tradicionales de atención.
- Indefinición de la temporalidad de los programas compensatorios: Si bien en los objetivos de la política compensatoria se planteaba expresamente su carácter transitorio, no se definieron con claridad los mecanismos para la desactivación de los distintos programas. Esto contribuye a desvirtuar el objetivo central del PEP y la Agenda Venezuela (compensar los efectos de los ajustes económicos) y a convertir los nuevos servicios en derechos adquiridos de la población beneficiaria que luego difícilmente podrán ser retirados.
- Límites de la participación de las organizaciones comunitarias: Ante la ineficiencia que habían mostrado las distintas agencias gubernamentales para actuar ante la grave situación social, se pensó que con la creación de nuevas redes de atención, a través de la sociedad civil organizada, se lograría subsanar la mayor parte de las dificultades existentes para llegar hasta los grupos más vulnerables. Sin embargo, la magnitud de la crisis y la importante proporción de la población que debía atenderse sobrepasaban las capacidades de estas organizaciones para "hacerse cargo" de la política social. En síntesis, no es posible abarcar todos los problemas ni cubrir a toda la población necesitada sólo con la intervención de las organizaciones no gubernamentales. El Estado tiene un importante papel que jugar en esta área, lo cual muestra la imperiosa necesidad de una redefinición de la participación pública y privada dentro de la política social.
- Dificultades en la implantación: Gran parte de los inconvenientes a los que se enfrentó la política social compensatoria se relacionan con las dificultades inherentes a la aplicación de las políticas en la realidad. En aquellos programas administrados y ejecutados desde las redes sociales del Estado existieron grandes problemas, dada la inflexibilidad de las burocracias estatales, pero también el reclutamiento de Organizaciones no Gubernamentales que quisieran ser ejecutoras de los nuevos programas fue un proceso más lento de lo previsto. Adicionalmente, la ausencia de

una normativa específica y clara para la relación entre el Estado y los privados en la prestación de servicios sociales, redundó en una gran complejidad para llevar a la práctica la inclusión de la sociedad civil organizada en la política social. Todo esto repercutió en los retrasos en la ejecución de los programas compensatorios que vimos anteriormente.

- Duplicidad de programas y esfuerzos en áreas específicas o grupos de población: Con el deseo de compensar y en virtud de la descoordinación institucional, encontramos áreas de atención que se encuentra saturadas de programas que comparten los mismos objetivos y que, en consecuencia, suponen duplicidad de esfuerzos. Tal es específicamente el caso de los programas nutricionales que se basan en la red escolar: son tres programas en el PEP y dos en la Agenda Venezuela. En esta última, además, se cuenta con dos organismos ejecutores distintos, por lo cual resulta difícil luego estimar el impacto de las distintas iniciativas.
- Persistencia de la exclusión: El uso de las principales redes de atención social (escuelas primarias y ambulatorios) para la ejecución de los nuevos programas fue un importante acierto para llegar rápidamente a amplios sectores de la población; pero, al mismo tiempo, ha de tomarse en cuenta que el gran problema de la política social estructural fue, precisamente, el no haber logrado una cobertura universal de los servicios sociales prestados por el estado. Esto quiere decir que la población en la situación más crítica (aquella que no asiste a las escuelas ni a los servicios de salud) queda excluida también de los nuevos programas compensatorios (sobre todo, beca alimentaria y PAMI). De la misma manera, al usar las organizaciones comunitarias para la ejecución de otros programas, se deja de lado a aquellas comunidades que aún no cuentan con una actividad organizada. En general, las comunidades menos organizadas son también las más pobres. De esta manera, no es arriesgado suponer que la población más vulnerable queda excluida de los beneficios de la política social compensatoria por ambas vías.

A lo largo de este capítulo hemos observado que con implantación de los programas de ajuste económico en la década de los noventa se dio una nueva orientación que enriqueció la política social tradicional en Venezuela, creando nuevos programas que atendieran directa y exclusivamente a la población más necesitada. También hemos visto, sin embargo, que esta nueva orientación, por sí sola, no dio los resultados deseados por distintas razones. El cambio de gobierno de 1998 dará un nuevo cambio de las orientaciones y estrategias de la política social; y estos cambios han sido de una magnitud tal que su análisis detallado se hará en el próximo capítulo.

LA REVOLUCIÓN BOLIVARIANA Y SU IMPACTO EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

El inicio del gobierno del Presidente Hugo Chávez implica sin duda alguna un cambio notorio en las políticas sociales que se venían desarrollando en Venezuela. No obstante, además de considerar las políticas sociales, también es importante enmarcar este gobierno dentro de un contexto de crisis social, política y económica que se venía dando desde los inicios de la década de los ochenta. Una crisis reflejada por un crecimiento de los índices de pobreza y de exclusión, de abstención electoral, debilitamiento de los partidos políticos y de los órganos representativos, erosión de las instituciones públicas y los continuos intentos fallidos de reformar un estado erosionado. Cabe recordar que parte de estas crisis, justificaron en su momento la puesta en marcha de las políticas sociales de los gobiernos de Pérez y Caldera.

En medio de estos procesos, empiezan a aparecer liderazgos alternativos en los nuevos espacios políticos abiertos por la descentralización como es el caso del partido Causa R y, si bien es el fundador del partido COPEI, es también el caso de la elección de Rafael Caldera para su segundo mandato a partir de 1994 quién lanzó su candidatura fuera de este partido. Esto era reflejo de que

"... los venezolanos se encontraran insatisfechos con el funcionamiento de la democracia... mostraban su frustración por el mal funcionamiento y la calidad de los servicios públicos, la inflación, el desempleo, el desorden civil, la violencia y la inseguridad ciudadanas, la falta de gobierno, la galopante corrupción, así como criticaban que los gobiernos no se hicieran responsables por el cumplimiento de las demandas ciudadanas." (D'Elia et al., 2006: p.193.)

Orígenes del Proyecto Bolivariano Revolucionario

En este contexto es que la candidatura de Hugo Chávez, líder del golpe de febrero de 1992 y del Proyecto Bolivariano Revolucionario (PRB), encuentra suficiente asidero como para hacerse con la victoria en el año 1998. Sin embargo, ni la candidatura de Hugo, ni el mismo intento de golpe son hechos casuales en la historia contemporánea de Venezuela. En cierto sentido, este proyecto es producto tanto de la historia militar como de la insurgente cuando, durante la década de los sesenta y setenta, los grupos radicales realizaron intentos de infiltrar las Fuerzas Armada. Estos intentos dieron origen a grupos como la Alianza Revolucionario de Militares Activos (ARMA), el Comité de Militares Bolivarianos, Patrióticos y Revolucionarios y el Ejército Bolivariano Revolucionario (EBR 200). Cuando el EBR-200 incluye a civiles dentro de sus filas, pasa a ser el Movimiento Bolivariano Revolucionario 200 el cual lleva a cabo los intentos de golpe de estado del año 1992.

De esta manera, muchas de las banderas de la lucha insurgente en los años sesenta pasan al movimiento revolucionario cívico-militar y, luego, al Gobierno Bolivariano. Las ideas de nacionalismo y antiimperialismo se combinan luego con el bolivarianismo para dar lugar al PRB. La popularidad de Chávez al salir de prisión y la posibilidad de los militares dados de baja para participar en política dada su condición civil fueron elementos claves para que el MBR 200 pasara de un discurso abstencionista a entrar en las elecciones de 1998.

Si bien buena parte del PRB se matiza con el fin de entrar en el juego electoral, muchas de sus ideas de base se conservaron, en especial aquéllas de carácter social. Este Proyecto no duda en colocar los orígenes de la exclusión de gran parte de la población venezolana en las limitaciones de

la democracia representativa así como en las prácticas clientelares y populistas de la política de la IV República. Así lo social, más que la asistencia a estos sectores, representa la posibilidad de romper esta exclusión y de realmente redistribuir la riqueza petrolera. Para ello se requiere de un proceso profundo de cambio de la sociedad venezolana para romper con las causas de la exclusión en Venezuela. Es así como el diagnóstico del PRB sobre la sociedad venezolana no era muy diferente al realizado por otros sectores; las diferencias se encontraban en las soluciones. En el caso del PRB el tema no era la dinamización de la economía, su diversificación o la dependencia petrolera, sino una transformación completa del sistema político y de la democracia, incluso de lo cultural en tanto que se requiere un individuo participativo y solidario. La ausencia de una propuesta de política social dentro del PRB se puede entender, primero, porque las políticas sociales como tales son producto de la marginalización de lo social dentro de los programas políticos clásicos producto de las posturas neoliberales y, segundo, porque la aplicación de una política social focalizada debe ser suplantada por una transformación profunda de lo económico y lo político.

La Política Social del Gobierno Bolivariano²

La primera tarea del Gobierno del Presidente Chávez, que estaba anunciada en su programa electoral, era la convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esta asamblea resultó con un alto porcentaje de miembros afectos al nuevo gobierno. La nueva Constitución fue aprobada en referéndum nacional en el año 1999. Esto implicó la relegitimación de todos los poderes nacionales a lo largo del año 2000, razón por la cual el nuevo gobierno no inició realmente la planificación de su gestión hasta casi dos años después de ser electo.

- Las Reformas Institucionales

La nueva Constitución de 1999 trae cambios notables a la concepción del estado, a su relación con la sociedad y a la concepción misma de la ciudadanía³. El estado venezolano es declarado por primera vez como un estado democrático y social de derecho y de justicia, estableciendo un reconocimiento más amplio de los derechos sociales que la constitución predecesora de 1961 y un nuevo modelo político denominado democrático-participativo y protagónico, dentro de lo cual debe construirse la corresponsabilidad entre los ciudadanos y el estado. Así la participación pasa a tener un reconocimiento con rango constitucional dentro del nuevo modelo político. La idea de la representatividad queda marginada en el nuevo texto constitucional. La sociedad civil es reconocida constitucionalmente bajo diferentes formas: comunidad organizada, sectores de la sociedad u organizaciones no gubernamentales. La participación se contempla más allá de la participación electoral llegando a una intervención directa en asuntos de incumbencia pública, a la participación consultiva e incluso refrendaria, a nuevas formas de participación como las asambleas de ciudadanos y los cabildos abiertos, la transferencia de servicios y la participación en procesos económicos de carácter social (Salamanca, 2002). El impacto que esto tendrá en las políticas sociales

² Para profundizar en este punto sugerimos la lectura de Maingón (2004; 2006), de donde buena parte de la información fue obtenida, así como otros textos reseñados en la bibliografía.

³ Delgado Blanco y Calcaño (2001).

posteriores del gobierno de Chávez apunta principalmente a la incorporación de la ciudadanía en la gestión de los nuevos programas sociales. Sin embargo, si bien la Constitución de 1999 reconoce a la República como federal y se instaura el Consejo Federal de Gobierno, el cual ha sido apenas convocado en contadas ocasiones, se presentan algunos retrocesos en el proceso de descentralización iniciado desde la década de los noventa al concentrar más poderes, tanto formales como informales, en el ejecutivo y en la figura presidencial. Las contradicciones y vacilaciones en torno al proceso de descentralización durante el gobierno de Chávez han revertido parte de los logros obtenidos en esta materia (Contreras: 2003)

Posteriormente a la aprobación de la nueva Constitución, también se dieron otros cambios institucionales en el gobierno del Presidente Chávez. Uno de ellos, con mucho impacto en la política social, fue el rediseño del cuerpo ministerial. El Ministerio de la Familia, quien se venía encargando de la ejecución de las políticas sociales focalizadas desde el gobierno de Pérez, desaparece para ser fusionado al Ministerio de Sanidad y formar el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS). También se centralizan los fondos sociales mediante el reconocimiento de una sola fuente de financiamiento, el Fondo Único social. Posteriormente, en junio de 2005, se crea el Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social el cual asume “la regulación, formulación y seguimiento de políticas, la planificación estratégica y realización de las actividades del ejecutivo nacional en materia de promoción, asistencia y desarrollo social integral y representativo”⁴. Éste ministerio junto al recién creado Ministerio para la Economía Popular revierten en parte la tendencia de centralizar lo social en tanto que asumen parte de las líneas programáticas que estaban adscritas al MSDS. Este cambio, desde la perspectiva del nuevo gobierno, debe entenderse como la necesidad de transversalizar lo social dentro de todas las instancias públicas y no su ubicación específica en un ministerio. El nuevo MSDS, además de asumir las tareas de salud, asumió también algunos de los programas sociales heredados del gobierno anterior y que continuaban aun en funcionamiento como los Multihogares.

Otra de las reformas institucionales importantes en materia social ha sido el fortalecimiento de los fondos de inversión social destinados a la promoción de la economía de la economía social. El Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 presenta en sus objetivos el desarrollo de la economía social mediante la organización del sistema de microfinanzas. Para esto, el Plan tiene en sus objetivos la facilitación del acceso a los recursos financieros y a la asistencia técnica para las empresas de la economía social, la adecuación de los productos y servicios financieros al sector microempresario, el financiamiento a los sectores más necesitados y sin oportunidades en el sistema financiero tradicional, la transformación de la economía informal en un sistema formal de microempresas y finalmente la facilitación a las mujeres y a las jefas de hogar el desarrollo de sus habilidades técnicas.

En este sentido, el Gobierno coloca en marcha una serie de instituciones financieras. Algunas de ellas transfieren fondos directamente a la población mediante préstamos, mientras que otros lo hacen a entes gubernamentales para que éstos ejecuten programas de tipo social. Éstos son:

- Banco del Pueblo Soberano (octubre 1999), actualmente adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, es un ente microfinanciero que facilita el acceso a

⁴ Página web del Ministerio del Poder Popular para la Participación y Protección Social (<http://www.mps.gov.ve/>)

servicios financieros y no financieros a las comunidades populares y organizadas, las empresas familiares, las personas naturales, las cooperativas y cualesquiera otras formas de asociación comunitaria para el trabajo. Otorgan cuatro tipos de créditos: el crédito individual (una persona, hasta 15 millones de Bs.), el crédito solidario (grupos de 2 a 3 personas, hasta 5 millones de Bs.), el crédito mancomunado (2 a 5 personas, 5 millones de Bs.) y el crédito cooperativo (5 socios o más asociados en una cooperativa, hasta 30 millones de Bs.).

- Banco del Desarrollo de la Mujer (marzo 2001), también adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, es otro ente financiero que tiene por objetivo la facilitación de servicios financieros y no financieros mediante el apoyo técnico, asistencia, capacitación, seguimiento y acompañamiento a las mujeres de los sectores más empobrecidos del país, con el fin de que las mujeres obtengan herramientas productivas para su plena inserción en el desarrollo socioeconómico del país y para sus propios beneficios.
- Fondo de Desarrollo Microfinanciero (FONDEMI, marzo 2001), adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Economía Comunal, es una institución gubernamental que tiene por objetivo estimular y promover el desarrollo de proyectos socioproductivos bajo la figura de Entes de Ejecución. Estos entes son: Organizaciones Comunitarias, mediante las figuras jurídicas de Cooperativas, Federaciones de Cooperativas, Asociaciones Civiles, Fundaciones, Compañías Anónimas, Medios Alternativos Comunitarios, Organizaciones Estadales y Municipales, mediante la figura jurídica de Fondos Regionales, Fondos Municipales, Institutos Autónomos y/o cualquier otra organización que surja de la misma naturaleza y que cumpla con la Misión y Visión de Fondemi.
- Banco de Desarrollo Económico y Social (BANDES, mayo 2001) el cual era anteriormente el Fondo de Inversiones de Venezuela y actualmente adscrito al Ministerio de Finanzas. Se trata de agente financiero del Estado que atiende el financiamiento de proyectos orientados hacia la desconcentración económica, estimulando la inversión privada en zonas deprimidas y de bajo rendimiento, apoyando financieramente proyectos especiales de desarrollo regional. A diferencia de los anteriores, no es propiamente un ente microfinanciero, sino un ente fiduciario de organismos del sector público.
- Instituto Autónomo Fondo Único Social (FUS, creado en noviembre de 2001) está adscrito al Ministerio del Poder Popular para la Participación y el Desarrollo Social. Tiene por objeto concentrar la captación y administración de los recursos para la optimización de los programas sociales, destinados a fortalecer el desarrollo social. Al igual que el BANDES, no es un ente microfinanciero sino que apoya programas sociales ejecutados por organizaciones gubernamentales o no gubernamentales como es el caso del Programa de Dotación de Uniformes Escolares, el Programa de Alimentación Escolar y la Gerencia de Atención Integral a las Comunidades.
- Fondo de Inversión Social de Venezuela (mayo 1990), adscrito también al Ministerio del Poder Popular para la Participación y el Desarrollo Social. Su objetivo es promover y

financiar programas y proyectos sociales en correspondencia con las estrategias de desarrollo establecidas por el Ejecutivo Nacional. Dentro de los programas apoyados están: Programa de Apoyo a la Infancia y Adolescencia (PAIA), Comunidades Protagónicas Saludables (CPS), Programa de Desarrollo de Consultorios Populares Fase I, en el marco de la Misión Barrio Adentro, Programa de Inversión y Desarrollo Social (PROINDES), Programa de Apoyo a Iniciativas y Gestión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (PAIS).

- *El Plan Bolívar 2000*

En cuanto a programas sociales se refiere, una de las primeras acciones del Presidente Chávez fue la puesta en marcha del Plan Bolívar 2000. Este plan consistía en la atención de las emergencias sociales mediante la participación cívico-militar. La ejecución está a cargo de la Fundación Proyecto País que fue creada para este propósito y se encuentra adscrita al Ministerio de la Defensa. De esta manera, las FAN responden a su encomienda constitucional de participar activamente en el desarrollo nacional (Art. 328). El plan fue lanzado en la fecha del décimo aniversario de los sucesos del caracazo con el fin de redimir la imagen de las FAN frente a la comunidad. Con esta intención presente es que se formula el Plan Bolívar 2000 el cual está en manos del Presidente y de las FAN:

La orden que yo (Chávez) di incluso fue: 'Vayan casa por casa a peinar el terreno, el enemigo ¿cuál es?, el hambre.' Y lo comenzamos a hacer el 27 de febrero del 99, diez años después del Caracazo, como una forma de reivindicar a los militares y yo incluso utilicé el contraste y dije: 'Hace 10 años salimos a masacrar a ese pueblo, ahora vamos a llenarlo de amor, vayan a peinar el terreno, a buscar la miseria, el enemigo es la muerte. Vamos a llenarlos de ráfagas de vida, en lugar de ráfagas de muerte.' (Entrevista a Marta Harnecker, Hugo Chávez Frías, Un Hombre, Un Pueblo. http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/harnecker24_310802.pdf)

El Plan está dividido e identificado en tres fases. La primera, es el Proyecto País que se orienta a la asistencia de emergencias en el corto plazo; la segunda es el Proyecto Patria que apunta a la atención de los problemas prioritarios en el corto y mediano plazo; y el Proyecto Nación que se corresponde con el Plan de la Nación con un alcance a mediano plazo. Existe un cuarto nivel adicional que pretendería la transformación del país en el largo plazo.

La forma de organización de la Fundación Proyecto País guarda estrecha relación con la organización de las FAN a nivel nacional:

... a través de los Comandos de Guarnición en el ámbito nacional (Direcciones Regionales de los Teatros de Operación Social), instancia operativa y ejecutora de la estructura organizativa de la Fundación que ha permitido una interacción estrecha con las mismas, a fin de detectar sus necesidades prioritarias y proporcionar respuesta oportuna y eficaz a los habitantes donde operan los veintisiete (27) Teatros de Operación Social y a nivel central.⁵

⁵ <http://www.mindefensa.gov.ve/FUNDAPROPAIS/>

Este programa rompe las formas clásicas de atención social que se venían ejerciendo en Venezuela pues el ejercicio de las políticas públicas en el sector social, tanto las políticas tradicionales como las focalizadas, eran llevadas a cabo por instituciones civiles especializadas en el área. Si bien en algunas ocasiones las FAN prestaban apoyo a labores sociales, su rol dentro del sistema era más el de la seguridad pública, la garantía de la democracia y la salvaguarda del territorio. Muchos de estos cambios de rol tienen que ver con el papel que la Constitución de 1999 le otorga a las FAN. En la Constitución de 1961, las FAN era apolíticas, mientras que en la de 1999 no tienen militancia política, se les concede el derecho a votar y se les reconoce su participación activa en las tareas del desarrollo nacional.

La incorporación de los militares en las tareas sociales no ha estado libre de críticas pues para algunos esto supone una desviación de las tareas originales de las Fuerzas Armadas, el desplazamiento de los sectores profesionales que venían desarrollando estas tareas y el desaprovechamiento de los canales institucionales del estado para tales fines. Por otro lado, el Plan Bolívar 2000 ha sido criticado por su carácter asistencialista, su poca capacidad para hacer frente de manera integral a los problemas de pobreza, su poca efectividad en comparación con los recursos invertidos y las continuas denuncias de corrupción que se hicieron públicas (Maingón: 2004; Alvarado Chacín: 2003)

- *El Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007*

En el año 2001 el Presidente Chávez presentó al país el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 el cual se fundaba en cinco ejes de equilibrio: el económico, el social, el internacional, el político y el territorial⁶. Los antecedentes de este plan se encuentran en el Programa Económico de Transición 1999-2000, el Programa Económico 2000 y el Programa de Gobierno denominado "La Propuesta de Hugo Chávez para continuar la Revolución" de mayo 2000.

El equilibrio económico apunta a asentar las bases de un modelo productivo de crecimiento autosustentable, que promueva la diversificación productiva, sea competitivo y facilite la reinserción en el comercio internacional globalizado. Para ello se requiere que en política fiscal se logre una mayor eficiencia del gasto público, como también el fortalecimiento de nuevas formas de ingreso fiscal, esto con el fin de romper con la dependencia petrolera. El estado será quién oriente la creación de las condiciones macroeconómicas para impulsar estos cambios como también deberá fortalecer los fondos de inversión en los sectores estratégicos señalados anteriormente en este trabajo. Uno de los resultados esperados de este modelo productivo sería la distribución adecuada de los recursos y de los factores que determinan el nivel de inversión y de consumo.

El equilibrio político tiene el objetivo de colocar las bases para la construcción de una democracia bolivariana que logre un sistema político en el que se hagan efectivos los principios fundamentales consagrados en la Constitución: el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que garantice a sus ciudadanos la vida en libertad donde impere la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y el pleno ejercicio de los derechos humanos.

⁶ Ministerio del Poder Popular para la Planificación y el Desarrollo: <http://mpd.gob.ve/pdeysn/pdesn.pdf>

En el logro de esta democracia, la corresponsabilidad entre el estado y la sociedad es clave, en tanto que el principio de participación corresponsable está presente de manera amplia en la Constitución, cuestión comentada en esta publicación. Este principio ampliaría y complementaría a la democracia representativa. La participación no sólo extiende el ejercicio de la democracia sino que es un requisito indispensable para asegurarle mayor gobernabilidad a un estado que debe dar respuestas a realidades complejas. Para la construcción de la democracia bolivariana se contemplan tres objetivos fundamentales: la consolidación de una estabilidad social, el desarrollo de un nuevo marco jurídico institucional y la contribución al establecimiento de la democracia participativa y protagónica.

El equilibrio territorial busca la modificación del patrón de poblamiento, producción, inversión, distribución y recaudación concebibles en el mediano y largo plazo. Esto se fundamenta en la definición de ejes territoriales de desconcentración que permitirán un nuevo equilibrio del territorio. *El equilibrio internacional* privilegia el fortalecimiento de un modelo relacional que permita la participación flexible y simétrica de la comunidad de las naciones. Se parte del principio de que las directrices del orden internacional son el resultado de una interacción equitativa dentro de la comunidad de naciones para la toma de decisiones mundiales.

Finalmente, *el equilibrio social* busca alcanzar y profundizar el desarrollo humano ampliando las opciones de las personas, el ofrecimiento de mayores y mejores oportunidades en educación, salud, empleo, trabajo, seguridad ciudadana y de organización social. La lucha contra la superación de las desigualdades sociales, liderada por el estado, no se entiende como una acción benéfica sino como la construcción de ciudadanía y la garantía de los derechos sociales, económicos y políticos de la población. La eficiencia económica se tiene en cuenta para la superación de las desigualdades pero no debe subordinarla. Por eso, el equilibrio social debe contar también con políticas más amplias incluyendo las estrategias de desarrollo de sectores productivos, la reconstrucción y fortalecimiento de las instituciones públicas, el desarrollo regional, la obtención de saldos favorables en capitales de corto plazo, el incremento de la proporción de las inversiones productivas sobre las financieras y la construcción de un sólido sector de economía social. El desarrollo de una economía social también implica la inclusión de la democracia a la esfera del mercado y de la economía. La reducción de la pobreza es también una forma de legitimar a la democracia, siendo también que ésta, para su profundización, requiere de dicha reducción. Estos lineamientos en el equilibrio social se tradujeron luego a un conjunto de objetivos en materia educativa, de salud, de seguridad social, de seguridad ciudadana, de cultura, de recreación y otros.

El Plan de Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007 tuvo también sus inconvenientes para ser desarrollado ampliamente. Los esfuerzos políticos del gobierno luego del año 2001 fueron principalmente en el área política y no en la social. Las sucesivas elecciones luego de la aprobación de la nueva Constitución en 1999, así como las confrontaciones políticas generadas por la aprobación de la Ley Habilitante del año 2001 y posterior paro petrolero y golpe de estado de abril 2002, todos estos sucesos conllevaron a que la agenda fuera tomada principalmente por las tensiones políticas y no por la puesta en marcha de acciones en el área social.

De esta manera, las políticas sociales del gobierno bolivariano no pudieron hacerse efectivas hasta que estas tensiones políticas bajaran, lo que fue parcialmente posible con la realización del referéndum en agosto de 2004. Para ese momento, los escenarios políticos requerían una política

social más agresiva, directa y que estuviera claramente identificada con la figura presidencial y el proceso revolucionario.

Objetivos de la Política Social de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 2001-2007.

OBJETIVOS GENERALES	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
Educación de calidad para todos y todas	Acceso, permanencia y prosecución; Extender la cobertura educativa; Articular con sistema de producción Planta física y dotación educativa; Equidad en la educación superior; Atención a no escolarizados; Erradicar el analfabetismo
Promoción de la calidad de vida y la salud	Universalizar el derecho a la salud; Promover la calidad de vida; Combatir las inequidades; Fortalecer las redes de salud; Acceso a la salud según necesidades
Seguridad social universal	Crear el Sistema Público Nacional de Seguridad Social; Pensiones universales y solidarias; Empleo y desarrollo laboral; Atención a los riesgos laborales; Viviendas y ambiente seguro y sano
Seguridad ciudadana permanente	Programas de prevención; Desarrollar la seguridad comunitaria; Aumentar la cobertura y calidad de servicios
Acceso pleno a la cultura	Desarrollar el Sistema Nacional de Cultura; Articular las iniciativas de la sociedad; Atención a los problemas culturales
Deporte y recreación al alcance de las grandes mayorías	Deporte recreativo para la salud; Deporte de rendimiento
Cobertura de los déficit de atención a necesidades sociales según sus expresiones diferenciales por grupos poblacionales y territorios	Acceso a los servicios básicos; Crear sistema de protección social territoriales; Mejorar las condiciones para la inserción laboral
Fortalecimiento de la economía social	Fomentar entidades de la economía social; Desarrollo de redes de economía social
Democratización de la propiedad de la tierra	Regularizar la propiedad; Dotar de tierras; Garantizar la permanencia de productores
Generación del empleo productivo	Expandir la demanda de empleo; Políticas activas de empleo; Intermediación y capacitación laboral; Reestructurar del régimen de remuneraciones
Apoyar una democracia participativa y protagónica	Desarrollo de redes sociales; Estimular las organizaciones de bases; Crear la figura de las Contralorías Sociales

Tomado de: D'Elia, Yolanda (2006), *Las Misiones Sociales en Venezuela*, Caracas, ILDIS.

- *El Plan Estratégico Social*

Durante los primeros años del gobierno de Chávez, las discusiones sobre la redefinición de las orientaciones de las políticas públicas en materia social se llevaron a cabo, en gran parte, en el seno del nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social, partiendo fundamentalmente de una reflexión sobre los derechos sociales de los ciudadanos y su relación con la calidad de vida de éstos. Esto hace que el MSDS adquiera un rol directivo dentro de las políticas sociales del gobierno y le permite reactivar la figura del Gabinete Social, dentro del cual asume el rol de la coordinación. Para orientar estas políticas, se presentó el Plan Estratégico Social (PES) a inicios del año 2002 y a la luz de los lineamientos presentados en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación (Maingón, 2004: 63)..

El PES se concibió como un instrumento para la planificación política y la viabilización de cambios sustantivos en las condiciones de vida y de salud de la población venezolana, proponiendo una nueva racionalidad valorativa y práctica de las políticas públicas: “el imperativo ético de responder a las necesidades sociales, garantizando la universalización de los derechos y la equidad de oportunidades a mejores condiciones materiales y sociales de vida para todos y todas”⁷. Los principales referentes de este plan son la Constitución de 1999 y los lineamientos del PDESN sobre el equilibrio social, así como también la Ley Orgánica de Salud, en proyecto para la época. En este sentido, el PES se consideraba como el eje ordenador de las orientaciones, políticas y acciones para hacer factible los cambios en la calidad de vida de la población mediante la conquista de los derechos sociales universales.

Los principios orientadores del PES son la conquista de la universalización de los derechos sociales como obligación, compromiso y propósito de las políticas públicas, la construcción de una nueva condición de ciudadanía, de contenido social y participativa y, finalmente, el rescate la función ética de las políticas públicas hacia las necesidades sociales.

Tal como lo señala Maingón (2004), el PES presentó una visión novedosa sobre las políticas y los derechos sociales que rompió con los esquemas tradicionales que se venían manejando en esta materia. La combinación de la necesidad de subir la calidad de vida de los venezolanos con las perspectivas de derecho y de construcción de ciudadanía con contenido social eran argumentos nuevos dentro de las políticas públicas sociales de los gobiernos venezolanos y sacaba a éstas de las orientaciones pragmáticas que solían existir en este campo. No obstante, estas discusiones apenas trascendieron al círculo del MSDS. Las urgencias políticas y las diferencias internas en el gobierno colocaron al PES como un plan más sin ser ejecutado. Prontamente se optó por políticas sociales más efectistas y que dieran mayor visibilidad a la figura presidencial.

Las Misiones Sociales

La convulsionada agenda política que empezó a configurarse desde diciembre 2001, la cual no ayudaba al gobierno dado sus pocos resultados visibles en su gestión y la ausencia de promesas cumplidas, fueron presionando a la formación de una política social de corto plazo y resultados inmediatos. Sin embargo, la necesidad de movilizar simpatías políticas hacia el Presidente Chávez con miras al escenario referendario en el año 2004 hizo también que la política social tuviera un acento clientelar. Así las misiones, figuras de programas sociales que surgieron en ese contexto, además de cubrir las necesidades en materia de políticas sociales, también permitieron cubrir otros objetivos más estratégicos en la política nacional, sobre todo en la identificación de la población con la figura del Presidente Chávez.

Las Misiones Sociales puestas en marcha por el Gobierno Bolivariano consisten entonces en un conjunto de programas de carácter social que atienden los principales déficit que apuntalan la exclusión y la desigualdad social. Para el momento de redacción de este documento, existían un total de 21 Misiones que detallamos a continuación:

⁷ Ministerio de Salud y Desarrollo Social: 2002

Tabla 1: Misiones sociales en funcionamiento. Venezuela, mayo 2007.

Nombre de la Misión	Fecha de creación	Área de impacto
<i>Alimentación (Mercal)</i>	Diciembre 2003	Alimentación
<i>Árbol</i>	Junio 2006	Ecológico
<i>Barrio Adentro</i>	Diciembre 2003	Salud
<i>Ciencia</i>	Febrero 2006	Ciencia y Tecnología
<i>Cultura</i>	Octubre 2004	Cultura
<i>Guaicaipuro</i>	Octubre 2003	Población Indígena
<i>Identidad</i>	Agosto 2004	Cedulación
<i>Madres del Barrio</i>	Marzo 2006	Madres y Amas de casa
<i>Milagro</i>	Julio 2004	Salud
<i>Miranda</i>	Octubre 2003	Reserva de las FAN
<i>Negra Hipólita</i>	Enero 2006	Población en pobreza extrema y situación de indigencia
<i>Piar</i>	Octubre 2003	Minería
<i>Revolución Energética</i>	Noviembre 2006	Energía
<i>Justicia</i>	Febrero 2005	Justicia
<i>Ribas</i>	Octubre 2003	Educación
<i>Barrio Adentro Deportivo</i>	Diciembre 2004	Deporte
<i>Robinson I y II</i>	Junio 2003	Educación
<i>Alma Mater</i>	Septiembre 2007	Educación Superior
<i>Sonrisa</i>	Noviembre 2006	Salud
<i>Sucre</i>	Septiembre 2003	Educación
<i>Villanueva</i>	Septiembre 2006	Distribución espacial de la población
<i>Hábitat</i>	Julio 2004 (Misión Vivienda)	Vivienda y ordenamiento urbano
<i>Vuelvan Caras⁸</i>	Marzo 2004	Desarrollo
<i>Zamora</i>	Enero 2005	Tierras

Fuente: <http://www.gobiernoenlinea.ve/miscelaneas/misiones.html>; <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/>; D'Elia, 2006; El Nacional, "La Misión Cristo", Domingo 28 de octubre 2007, pp.3.

Como primer punto de este apartado se realiza un análisis descriptivo del entorno sociopolítico donde estas Misiones surgieron. En los siguientes párrafos haremos referencia a la Misiones Barrio Adentro, Mercal, Robinson, Ribas, Sucre y Hábitat puesto que éstas han tenido el suficiente tiempo para mostrar logros y cambios, y por otro lado, además de ser las Misiones más importantes, son las que atienden a las necesidades básicas de la población: educación, salud,

⁸ Para abril 2007, el Presidente Chávez había anunciado el cambio de nombre de esta Misión a "Misión Che Guevara".

alimentación y vivienda. Dentro de estas referencias serán consideradas los orígenes de cada una de estas Misiones, sus principales orientaciones y objetivos así como un balance final⁹.

- *La Misión para la salud: Barrio Adentro*

Cuando ocurrió el desastre de Vargas en diciembre 1999, uno de los apoyos internacionales recibidos fueron las brigadas médicas procedentes de Cuba, constituidas en su inicio por medio centenar de personas, entre ellas médicos, enfermeras, epidemiólogos y técnicos de higiene. Estas brigadas permanecieron en el país luego de la tragedia, con el fin de suplir la atención médica en aquellos lugares donde los servicios de salud se vieron fuertemente dañados a causas de estos sucesos. Con el fin de formalizar dicha colaboración, ya fuera de la emergencia, los gobiernos de Cuba y de Venezuela firmaron, en octubre 2000, un acuerdo, el Convenio de Cooperación Integral Cuba-Venezuela, que abarcaba las áreas sociales, económicas y energéticas, incluyendo así la asistencia médica de las brigadas cubanas.

Posteriormente, la Alcaldía del Municipio Libertador de Caracas concibió una iniciativa que tuviera la capacidad de llevar asistencia médica en los barrios de la ciudad, asociada a su vez a la organización y participación de las comunidades. Dicha iniciativa se llamó “Plan Integral Barrio Adentro para Caracas”. La intención de este plan era desarrollar una red de centros de atención de salud y de encuentro comunitario donde se llevarían a cabo actividades de atención, de prevención y promoción de la salud. Existiendo de antemano el acuerdo con el gobierno de Cuba y la experiencia con las brigadas médicas de este país, la Alcaldía firmó un nuevo convenio en el año 2003 con este país con el fin traer a Venezuela los primeros médicos cubanos para el Plan Barrio Adentro.

De manera paralela, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social venía proponiendo un nuevo modelo de atención primaria que se fundara en una estrategia integral de promoción de la salud e incorporación de la comunidad, la cual se centraba en tres figuras: los Núcleos de Atención Primaria en Salud, los Centros de Atención Primaria Integral y los Centros de Especialidades Ambulatorias. No obstante, en julio 2003, el Presidente Chávez conformó una Comisión Presidencial para el Plan Barrio Adentro en la cual no fue incluido este ministerio. De esta manera, si bien los modelos propuestos tanto por la Alcaldía como por el ministerio en bastante similares, el Plan Barrio Adentro quedó como la política de referencia en materia de salud y atención primaria. Así el Plan Barrio Adentro se expandió a los estados Lara, Zulia, Carabobo y Apure para luego ampliar su presencia en el resto del país, constituyéndose entonces como el sistema de atención primaria de salud. En diciembre 2003 se anunció una nueva Comisión Presidencial con el fin de integrar las áreas de atención primaria de salud, estimulación de la economía social y transformación de las condiciones sociales, económicas y ambientales de los barrios populares de Venezuela, pasando de ser un plan a ser la Misión Barrio Adentro.

⁹ Existen pocos documentos que recopilen la información global e integral sobre las Misiones. Por esta razón hacemos uso básicamente de dos fuentes: el estudio realizado por D’Elia y su equipo (2006) así como las informaciones contenidas en diferentes páginas web tanto de las Misiones como del Gobierno Ejecutivo. Para una información más detallada de éstas, recomendamos la consulta de estas fuentes.

Tabla 2: Modelo atención primaria existente y modelo Barrio Adentro.

Modelo existente	Modelo Barrio Adentro
Servicios de APS simplificados	Servicios de APS ampliados
Fuera y alejado de los barrios	Adentro y cercano a los habitantes del barrio
Médicos bajo régimen de visitas semanales	Médicos residentes en el sector
Equipo de salud: médico y enfermera	Equipo de salud: médico, enfermera, promotor comunitario, deportivo y cultural
Atención por 4 horas	Atención por 8 horas
Cobros por falta de insumos	Cumplimiento de gratuidad
El cuidado del buen trato no es parte de la atención	Especial cuidado en el trato (**)
El ambulatorio solo tiene responsabilidades con los que acuden a consulta o urgencias. La población residente es solo una referencia teórica.	El consultorio tiene responsabilidades con población residente, más allá del alcance del establecimiento. La población residente es conocida, diagnosticada y visitada. A esto se llama "dispensarización", y se entiende como la atención a toda la población, incluyendo a las personas sanas, mediante una atención activa y controlada periódicamente.
Poca actividad preventiva dentro del ambulatorio y en el terreno	Alta actividad preventiva dentro del consultorio, en el terreno y en programas dirigidos a grupos específicos.
Baja interacción y vínculo con las comunidades.	Alta interacción y vínculo con las comunidades. Los comités de salud forman parte del modelo de salud.
Coordinación de múltiples órganos gubernamentales	Coordinación de la misión cubana con apoyo de múltiples órganos gubernamentales
Responde a las actividades de programas separados (sin relación). Las personas tiene tantas historias médicas como programas hay	Responde a las actividades del consultorio como unidad. Cada familia y persona tiene una sola historia médica.
No se trabaja de manera integrada con otros programas y niveles de atención del sistema	La red de BA origina un nuevo sistema y una nueva organización por áreas

Fuente: D'Elia, 2006.

Actualmente, la Misión Barrio Adentro está constituida de tres niveles de atención. Barrio Adentro I, la cual comprende los consultorios populares, las clínicas odontológicas, las ópticas, Barrio Adentro deportivo y la Misión Milagro. Barrio Adentro II cuyo eje es la atención especializada, las emergencias y la rehabilitación. Comprende las clínicas populares, los centros de diagnóstico integral, las salas de rehabilitación integral y los centros de alta tecnología. Finalmente, Barrio Adentro III abarca la atención hospitalaria mediante los hospitales del pueblo y las salas de rehabilitación integral. A diferencia de los otros niveles, Barrio Adentro III hace uso de la red hospitalaria del país.

- *La Misión para la alimentación y el abastecimiento: MERCAL*

Los antecedentes de la Misión Mercal se remontan al gobierno de Pérez, cuando en 1989 se creó la Corporación de Abastecimiento y Servicios Agrícolas (CASA), una empresa pública destinada a la comercialización de productos de la cesta básica y a la prestación de servicios de las cadenas agroalimentarias. Otro antecedente es la creación del Programa de Alimentos Estratégicos (PROAL) en 1996 durante el segundo gobierno de Caldera, mencionado anteriormente.

El gobierno del Presidente Chávez creó, en el 2000, una comisión para la asistencia alimentaria popular cuyo fin era instrumentar las políticas necesarias para la ejecución de una política alimentaria dirigida a los sectores más vulnerables del país. Una de las actividades puestas en marcha por esta comisión, en la cual se integraban también PROAL y CASA, eran los

megamercados que funcionaban en las grandes ciudades brindando alimentos básicos a precios solidarios. De manera paralela, el Instituto Nacional de Nutrición desarrollaba el programa “Cocinas Comunitarias” el cual suministraba alimentos de manera gratuita o a bajos precios a los sectores de la población con mayor vulnerabilidad nutricional: niños, mujeres embarazadas o en período de lactancia y adultos mayores.

Con el paro nacional a finales del año 2002, se evidenció la fragilidad alimentaria de la población al confrontar problemas de abastecimiento y acceso a los alimentos básicos. En marzo del año 2003 se aprueba el Plan Excepcional de Desarrollo Económico y Social mediante el abastecimiento de alimentos y otros productos que complementan la cesta básica. El objetivo de este plan era garantizar el abastecimiento estable, continuo, creciente y permanente de los productos de la cesta básica, incluyendo, si hace falta, la adquisición de bienes en los mercados internacionales. En abril de ese año, se creó la empresa Mercado de Alimentos, Mercal C.A., la cual se encarga de la comercialización y mercadeo de productos alimenticios y otros de primera necesidad. En diciembre de 2003, se creó la Comisión Presidencial para el Abastecimiento Alimentario Misión Mercal como mecanismo articulador para garantizar la seguridad alimentaria de la población. Con fin de garantizar mayor eficiencia en la gestión gubernamental sobre esta materia, se creó en el año 2004 el Ministerio de la Alimentación. Los productos comercializados por Mercal son colocados en diferentes tipos de punto de venta: los Mercalitos o Bodegas Mercal, las Bodegas Móviles, los Módulos Mercal tipos I y II, los Supermercales y los Megamercales a cielo abierto.

En marzo del año 2004, PROAL es incorporada a la Misión Mercal y posteriormente pasa a ser una fundación (FUNDAPROAL), la cual se adscribe al Ministerio de la Alimentación y pasa a ejecutar los programas especiales de la Misión. De esta manera, la estructura de la Misión queda de la siguiente manera: CASA, quién asume las compras nacionales e internacionales y el almacenamiento, Mercal C.A. quién distribuye y vende los productos, FUNDAPROAL quien se encarga de la dotación de alimentos a poblaciones en situación de riesgo nutricional y las comunidades quienes asumen la contraloría social. Dentro de estos últimos se encuentran el Programa Especial en Áreas Rurales y Comunidades Indígenas, las Casas de Alimentación, el Suplemento Nutricional y Bolsas de Comida y Mercal Protección.

- *Las Misiones para la educación: Robinson I y II, Ribas y Sucre*

Las Misiones educativas tienen por antecedente los compromisos del gobierno adquiridos en el Foro Mundial sobre Educación celebrado en Dakar en el año 2000 y la Declaración Mundial sobre la Educación Superior llevada a cabo en París en 1998. Estos compromisos quedaron luego incluidos en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007. Partiendo de este plan, el Ministerio de Educación, Cultura y Deportes concretó el plan “Educación para Todos” a mediados del año 2002 destinado a reducir las brechas creadas por las desigualdades mediante la promoción de las garantías y el cumplimiento de los derechos sociales y la equidad de oportunidades. Las líneas de acción que derivaron de estas políticas fueron el Plan Nacional de Alfabetización 2003-2005, el Liceo Bolivariano, la Escuela Técnica Robinsoniana y otros programas.

No obstante, el Plan de Alfabetización al no dar respuesta para las metas planteadas se puso en marcha en junio de 2003 el “Plan Nacional Extraordinario de Alfabetización Simón Rodríguez”

conocido como la Misión Robinson en junio de 2003, en honor al pseudónimo usado por Simón Rodríguez. Su objetivo es eliminar el analfabetismo en jóvenes y adultos de todo el país mediante la promoción de la comprensión lectora de la población analfabeta. La misión inició sus actividades contando con el apoyo de 74 asesores cubanos y un total de 50 mil voluntarios. La metodología utilizada para esta misión es de origen cubano y se denomina "Yo si puedo". Se caracteriza por el uso de recursos audiovisuales como la TV, el VHS y las video-clases, donde la alfabetización parte primero de aquello que es conocido por las personas para luego abordar lo desconocido. El participante hace uso de cartillas y cuenta con la ayuda de un facilitador que se encarga de supervisar el proceso. Se consideran tres etapas: la primera fase se traduce en el adiestramiento, la familiarización, el desarrollo de expresión oral y habilidades psicomotoras, dirigida principalmente al estudio de las vocales; la segunda consiste en la enseñanza de la lectura y de la escritura; y la tercera a la consolidación de las letras estudiadas.

Considerando que la adquisición de la comprensión lectora no era suficiente para garantizar el logro educativo de la población alfabetizada, se creó la Misión Robinson II en octubre de 2003 teniendo como objetivo "la aprobación del sexto grado por parte de todos los participantes, así como también la consolidación de los conocimientos adquiridos durante la alfabetización. Además abre las puertas a nuevas oportunidades de formación, como por ejemplo la adquisición de conocimientos para la práctica agrícola."¹⁰ En marzo de 2004 se creó la Fundación Misión Robinson y así la misión pasó a ser responsabilidad del Ministerio de Educación, siendo que estaba en manos del INCE. La metodología es similar a la aplicada en la Robinson I y se llama "Yo si puedo seguir", contando con apoyos audiovisuales y la asistencia de un facilitador. Está organizada en dos bloques, el primero que equivale al cuarto grado y consta de cinco asignaturas: Matemática, Lenguaje, Historia, Geografía y Ciencias Naturales. El segundo bloque cubre hasta el sexto y agrega Informática e Inglés al plan de estudios, cada bloque con un total de 300 clases con una duración de diez meses cada uno. Tanto la Misión Robinson I como la Robinson II ofrecen becas para sus participantes.

Por otro lado, en octubre de 2003 se creó "Comisión Presidencial de participación comunitaria para el Plan Extraordinario Misión José Félix Ribas" y el 17 de Noviembre del año 2003 se reconoce legalmente este plan mediante una resolución del gobierno. La "Misión Ribas" se dirige a jóvenes y adultos(as) para su formación en el nivel de secundaria para egresar como bachilleres(as) de la República con el siguiente perfil: "Nuevo Republicano Bolivariano y Nueva Republicana Bolivariana, ciudadanos y ciudadanas capaces de valorarse a sí mismos(as) y a su comunidad para vivir en democracia, de manera participativa, protagónica y corresponsable en el marco del ideario bolivariano, con visión holística y en armonía con el ambiente, para la construcción de una sociedad de convivencia, cooperación, solidaria, de justicia y, por ende, de paz"¹¹. Esto implica, primero, incorporar a la población excluida al sistema de educación formal; segundo, lograr que todos los venezolanos sean bachilleres; y tercero, democratizar la educación. Para mejorar la coordinación de la misión se creó en agosto 2004 la Fundación Misión Ribas la cual está adscrita al Ministerio de Energía y Minas.

¹⁰ <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/mision-robinson-2.html>

¹¹ <http://www.misionribas.gov.ve/>

La Misión Ribas ofrece la formación en educación básica y media diversificada para las personas que no han culminado el bachillerato. El plan de estudio consiste en dos niveles y cuatro semestres presentados de la siguiente manera:

Tabla: Horas semanales por asignatura según nivel y semestres. Misión Ribas.

Asignaturas	1er Nivel.		2do Nivel.	
	1er semestre	2do semestre	3er semestre.	4to semestre
	Frecuencia semanal	Frecuencia semanal	Frecuencia semanal	Frecuencia semanal
Matemática	5	3	3	3
Lenguaje	5	3	3	3
Geografía Universal	3	2	—	—
Geografía de Venezuela	—	—	2	2
Historia Universal	—	2	—	—
Historia de Venezuela	—	—	2	2
Formación de la Ciudadanía	1	1	1	1
Ciencias	—	3	2	2
Inglés	2	2	2	2
Computación	—	—	1	1

Fuente: <http://www.misionribas.gov.ve/>

Como puede observarse, los bloques consisten en 15 horas semanales de clases, lo que hace un total de 225 horas por semestre. Las formas de evaluación aplicadas durante el proceso, son consideradas dentro de una perspectiva integral y continua, consisten en los siguientes procedimientos: Evaluación: describe y valora competencias y capacidades humanas en el conocer, hacer, ser y convivir; autoevaluación: el(la) participante valora su actuación y el logro de las competencias desarrolladas durante el proceso de aprendizaje; coevaluación: el grupo de participantes evalúa la actuación y logros de cada uno de los(as) integrantes y del grupo como un todo en el proceso colectivo de aprendizaje; y heteroevaluación: el(la) facilitador(a) recopila de la auto y coevaluación, los insumos que le permiten describir, registrar, organizar y sistematizar los avances y logros de cada participante y del grupo en general para hacer seguimiento y evaluación de manera cualitativa y cuantitativa de tal manera que se reorienta el proceso de aprendizaje y/o se reporta la culminación del proceso¹². Al igual que otras misiones educativas, ésta incluye también un sistema de becas para los estudiantes que la necesiten.

La Misión Sucre tiene sus orígenes en el “Plan para el desarrollo de la Educación Superior 2002-2006” elaborado por el Ministerio de Educación. Posteriormente se crea el Ministerio para la Educación Superior en enero de 2002 el cual asume este Plan, junto a la creación de 1999 de varias nuevas universidades, entre ellas la Universidad Bolivariana de Venezuela. Luego de la fundación de estas universidades, se puso en marcha las “aldeas universitarias” la cual apuntaba a la creación

¹² <http://www.misionribas.gov.ve/>

a escala municipal de espacios de formación universitaria ajustados a las necesidades locales y sus potencialidades productivas.

En septiembre de 2003 se decreta la creación del “Plan Extraordinario Mariscal Antonio José de Sucre” la cual da inicio a la Misión Sucre, asumiendo como primera tarea la realización de un censo nacional con el fin de conocer y de identificar la población de bachilleres sin cupo en las universidades del país. En el año 2005 la misión fue relanzada incorporando nuevos programas de formación, eliminando el Programa de Iniciación Universitaria el cual nivelaba los conocimientos básicos de los bachilleres inscritos en la misión.

- *La Misión para la vivienda y el reordenamiento urbano: Hábitat*

Como consecuencia de la tragedia de Vargas en diciembre de 1999, el Plan Bolívar 2000 inició un programa masivo de construcción de viviendas buscando ofrecer una solución habitacional a la población que resultó damnificada en esta tragedia, pero también se pretendía iniciar el repoblamiento del país mediante la migración interna hacia los estados con menos población. Ese mismo año se decreta la Ley del Subsistema de Vivienda y Política Habitacional y posteriormente, en 2002, se inicia el proceso de regularización de la tenencia de la tierra urbana donde se crean los Comités de Tierra Urbana. Éstos son modelos de organización horizontales y autónomos que tienen como objetivo realizar todas las actividades para lograr la adquisición del título de propiedad de la tierra de un sector o comunidad y buscar soluciones a los problemas de tipo urbanos¹³. En septiembre de 2004, se decreta la creación de la Misión Vivienda que luego pasará a llamarse Misión Hábitat la cual tiene por objetivo abarcar las áreas de habitabilidad, dar respuestas a los problemas de las familias y comunidades no sólo en materia de construcción sino sobre todo en el desarrollo del hábitat y comenzar a levantar urbanismos integrales, que dispongan de todos los servicios, desde educación hasta salud¹⁴. En dicho decreto se crea también el Ministerio para la Vivienda y el Hábitat el cual asume todo lo relativo a la formulación, el seguimiento y la evaluación de las políticas en materia de vivienda, lo cual incluye los créditos otorgados por el gobierno para el financiamiento de viviendas. A esta misión se le suman la Ley de Protección al Deudor Hipotecario y la Ley del Régimen Prestacional de Vivienda y Hábitat.

- *La Misión para la población en situación crítica: Negra Hipólita*

La Misión Negra Hipólita fue creada en enero de 2006 como un “programa especial destinado a responder a las necesidades acumuladas de trabajo, alimentación, calidad de hábitat, vivienda y salud de la población en situación de extrema pobreza. Esta acción constituye un paso más en el propósito del gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, de saldar la enorme deuda social contraída durante décadas con los ciudadanos y ciudadanas de este territorio.”¹⁵ Esta misión es manejada por el Ministerio para la Participación y la Protección Social el cual fue creado en junio de 2005. Las formas de atención de la misión están fundadas en criterios de edad: Negra

¹³ <http://www.mhv.gob.ve/>

¹⁴ <http://www.mhv.gob.ve/>

¹⁵ <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/mision-negra-hipolitita.html>

Hipólita I de los 0 a los 7 años de edad; Negra Hipólita II de 8 a 12 años; Negra Hipólita III de 13 a 17 años; Negra Hipólita IV de 18 a 25 años; y Negra Hipólita V atiende a toda la población mayor de 25 años de edad.

Se contempla la atención de la población en las siguientes situaciones: las personas en situación de calle que tienen como hábitat principal las calles de las ciudades, los niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos fundamentales o en situación de riesgo o abandono, lo cual incluye la población en situación penal, las personas adultas en situación de calle que consumen sustancias psicotrópicas y la población en pobreza extrema. Para esto, la misión persigue también la creación de Comités de Protección Social quienes se encargan de la localización y organización de las tareas de inserción social de aquella población que se encuentra en las situaciones descritas.

- *La Misión para un nuevo modelo productivo: Vuelvan Caras*

Como lo señala Argüello (2005), citando a Carlos Lanza, la Misión Vuelvan Caras tiene sus orígenes en el programa "Todas las Manos a la Siembra" el cual se originó en la coyuntura del desabastecimiento durante el paro en enero de 2003. La base conceptual de este programa era la del desarrollo local sustentable, en lugar de utilizar la concepción o terminología de desarrollo endógeno. Los documentos y experiencias de este programa fueron considerados al momento de empezar el diseño de la Misión, la cual fue lanzada en enero 2004 y formalizada en marzo de ese mismo año. La Misión está dirigida básicamente a la capacitación laboral para contrarrestar el desempleo y la exclusión, intención que se traduce en su objetivo fundamental: "Garantizar la participación de la fuerza creativa del pueblo en la producción de bienes y servicios, superando las condiciones de exclusión y pobreza generadas en las últimas cuatro décadas."¹⁶ No obstante, no debe entenderse la misión como un programa para la generación de empleos, si bien éste es uno de sus resultados; varios de sus voceros han insistido en esta diferencia. La Misión apunta más a la incorporación de las personas en nuevos modelos de producción, siendo una de las claves de la misión el concepto de desarrollo endógeno.

El desarrollo endógeno es la capacidad de un país de poder generar todo lo que necesita para vivir desde dentro a su sociedad, eliminando las formas de dependencia con otras sociedades. Esta autonomía permite llevar a cabo un proceso de transformación integral de la sociedad fundado en la recuperación de las tradiciones, el respeto al medio ambiente y la creación de relaciones de producción igualitarias. El modelo de desarrollo endógeno facilitaría a las comunidades la toma del poder para que desarrollen las potencialidades agrícolas, industriales y turísticas de sus regiones, la incorporación al sistema educativo, económico y social a las personas que hasta ahora habían sido excluidas y la construcción de redes productivas donde todos participan en igualdad de condiciones y acceden fácilmente a la tecnología y el conocimiento¹⁷.

Uno de los elementos claves dentro de la misión son los Núcleos de Desarrollo Endógeno. Éstos son espacios territoriales con características específicas y potencial de desarrollo propio donde

¹⁶ <http://www.vuelvancaras.gov.ve/home.php>

¹⁷ <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/mision-vuelvan-caras.html>

coinciden grupos sociales asociados y con vocación productiva, donde la experiencia desarrollada a través de la Misión permite la explotación de ese potencial en beneficio de la comunidad organizada. El Núcleo se pone en marcha cuando la comunidad identifica estas potencialidades y se asocia para aprovecharlas; pueden ser campos industriales o tierras agrícolas abandonadas o características productivas de la zona que no han sido puestas a producir. Cuando la comunidad organizada toma parte en la explotación de estas capacidades, el estado le otorga apoyo financiero, de capacitación y la ayuda a adoptar valores cooperativos y participativos. En este sentido, las cooperativas son las formas de asociación que son impulsadas dentro de la Misión para la formación de estos Núcleos.

Las áreas donde se desarrollan estos Núcleos son llamados “Frentes de Batalla” y se constituyen en cinco tipos: industrial, turístico, agrícola, infraestructura y servicios. Quienes participan en los Núcleos son llamados “Lanceros” o “Lanceras”. Los Frentes se agrupan a su vez en “Polos de Desarrollo” que son las áreas territoriales donde confluyen varios Núcleos que se dirigen hacia un mismo tipo de actividad productiva.

- *La Misión para la maternidad: Madres del Barrio*

Frente a la situación de exclusión de las mujeres en situación de pobreza, en marzo de 2006 se decretó la creación “Misión Madres del Barrio”. Ésta tiene por objetivo apoyar a las mujeres en pobreza extrema y a sus familias para que puedan incorporarse a actividades productivas, así como a su organización para que participen activamente en el desarrollo del país¹⁸. Esta Misión está destinada a las mujeres que son amas de casa y tienen bajo su dependencia a otras personas sin percibir ningún ingreso o con ingresos por debajo del costo de la canasta alimentaria. A través de otras misiones como Barrio Adentro, Mercal, las misiones educativas, la Misión Cultura y otras, se brinda apoyo a esta población. En tanto que estas mujeres puedan acceder a mejores condiciones de vida, perciben un apoyo financiero del estado que está entre el 60% y 80% de la canasta básica, según la evaluación del caso. Para la identificación de los casos, se constituyen los “Comités Madres del Barrio” que se encargan de formalizar esta solidaridad.

- *Un balance de las Misiones*

Luego de varios años de ejecución de las Misiones, ya existe un trecho recorrido para realizar un balance de éstas. Uno de los primeros elementos a considerar dentro de este breve balance es el carácter apresurado del nacimiento de las misiones y su principal orientación a la movilización política. En su momento, esta situación generó problemas dada cierta desorganización dentro de ellas lo que tuvo por consecuencia la ausencia de estrategias de evaluación y de control tanto de los recursos financieros como de la marcha de los programas. De igual manera, las tareas realizadas por las Misiones se superponían con la labor de otras organizaciones del sector público que ejecutaban tareas similares en la misma área. Sin embargo, dado el carácter presidencialista de las Misiones, éstas tienen un carácter altamente centralizado lo cual reproducía en cierta medida algunos defectos de programas sociales anteriores. Finalmente, el diseño de las Misiones también

¹⁸ <http://www.misionesbolivarianas.gob.ve/misiones/mision-madres-del-barrio.html>

dio lugar a que éstas pudieran dar respuesta a algunos problemas puntuales pero de manera poco sostenible en el tiempo. Superada la fase de las tensiones políticas dentro de las cuales nacieron las Misiones, éstas empezaron a mostrar sus problemas: falta de pago del personal, de las becas, problemas de infraestructura y de cobertura, situaciones de corrupción, tensiones con la institucionalidad “formal” y otras situaciones.

Estas situaciones que se presentaron en el corto plazo inmediatamente luego al cese de las tensiones en torno al referéndum continuaron estando presentes en los años subsiguientes a este momento. Misiones como Barrio Adentro no han logrado poner en marcha la maquinaria de la salud pública y se han presentado situaciones de abandono en los primeros módulos de la Misión. Algunas Misiones, como la Villanueva, han pasado por sucesivas transformaciones sin mostrar ningún resultado pero implicando un gran gasto de los fondos públicos. La Misión Alimentación no ha podido resolver los problemas de desabastecimiento que surgieron en la segunda mitad del año 2007. Entre julio 2006 y julio 2007 unas 1.5 millones de personas dejaron de asistir a Mercal (de 11.481.763 a 9.954.423 personas, cifra que alcanzó los 15.678.565 en el 2005) debido principalmente a los problemas de distribución y a la ausencia de algunos rubros en los puntos de venta¹⁹.

La Misión Robinson, considerando los datos oficiales, no logró superar el problema del analfabetismo, esto a pesar de que se había declarado a Venezuela un “territorio libre de analfabetismo” en octubre 2005²⁰. Para ese momento el ministro de educación Aristóbulo Istúriz declaró que se habían alfabetizado unos 1.482.543 ciudadanos en los 2 años que lleva el programa -do, lo cual hacía que quedara menos del 1% de la población por alfabetizar y que correspondía principalmente a indígenas nómadas que viven en zonas muy alejadas. Sin embargo, en una nota de prensa de junio 2007 se destaca que, según las cifras de la Vicepresidencia, de 5 millones 862 mil personas registradas durante el proceso de inscripción en el Partido Socialista Unido de Venezuela, unas 227 mil 351 son analfabetas. Es decir, 4% de la población de esa organización. Esto equivaldría a nivel nacional que la cifra de iletrados supera el millón de personas²¹.

¹⁹ El Universal, lunes 05 de noviembre 2007, versión en línea.

²⁰ El Nacional, sábado 29 de octubre 2005, versión en línea.

²¹ El Universal, domingo 24 de junio 2007, versión en línea.

Balace de las políticas sociales 1998-2007

Para cerrar sería importante puntualizar las características generales de las misiones sociales así como de las políticas sociales del período 1998-2007 con el fin de presentar un balance general y de ponerlos en perspectiva comparativa frente a las políticas sociales de las décadas precedentes.

- En primer lugar es importante resaltar la magnitud del esfuerzo realizado en el sector social: se han impulsado múltiples programas que han incrementado de forma notable la oferta de servicios a las comunidades más pobres, anteriormente excluidas de las redes tradicionales de atención en educación y salud, como de los programas compensatorios ensayados en la década de los noventa (que, como se mencionó anteriormente, se ejecutaban principalmente a través de estas redes). El gobierno de Chávez logra hacer explícita, políticamente hablando, a la población excluida. Si bien esto pudo potenciar la visibilidad del problema de la pobreza y la exclusión, también politizó el tema lo cual impidió luego la búsqueda de soluciones efectivas.
- Si bien se dejó a un lado la focalización como concepto organizador de estos programas, su lógica de funcionamiento y la forma de captar a los beneficiarios terminó dando como resultado una identificación e inclusión de aquella población que no había accedido en el pasado a los servicios sociales prestados a través de las redes tradicionales de atención. Sin embargo, a pesar de haber levantado la focalización como criterio de selección para la aplicación de los programas sociales, se establecieron otros mecanismos que resultaron perversos: la exclusión de sectores opositores o no seguidores del Proyecto Revolucionario. Esto es producto de la politización de las políticas sociales.
- En la mayor parte de los casos, tanto la ejecución como el financiamiento de las misiones no son responsabilidad de un solo organismo, sino que participan diversas instituciones gubernamentales centrales y regionales, junto con empresas públicas y, en algunos casos, organizaciones sociales (FEGS, 2004). Esta dispersión de las responsabilidades es uno de los principales elementos que dificultan la obtención de estadísticas, especialmente en cuanto al presupuesto. También impidió la transparencia en la ejecución de presupuestos. Si bien no es la causa directa, esta dispersión facilitó la fuga de recursos así como su administración eficiente.
- La creación de redes paralelas de atención, sobre todo en las áreas de educación y salud, dificulta que se mantenga a través de estas nuevas redes (las misiones) políticas y normativas unitarias que tiendan al cumplimiento de los objetivos comunes y a aumentar el impacto de las redes de atención social del estado, bien sean las tradicionales o las de reciente creación.
- Otro de los principios orientadores de las misiones es la intención de brindar al beneficiario atención integral, sin enfatizar las diferencias sectoriales tradicionales en la política social, tal como se presenta en el Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación 2001-2007 (MSDS, 2000). En la práctica, esto se ha traducido en varios programas como la prestación de servicios de diferente naturaleza al beneficiario

(formación / capacitación, financiamiento, atención en salud, entre otras) lo cual lleva a duplicidad de esfuerzos en los distintos programas e instituciones del sector social.

- Si bien a comienzos del período se muestra una intención de centralización del sector social, tanto con la creación del MSDN como del FUS, el desarrollo de las distintas misiones y de los nuevos organismos encargados de su ejecución (nuevos ministerios, fundaciones, entre otros, además de otras instituciones públicas que también tienen responsabilidad en su ejecución) ha generado una mayor atomización del sector social con lo cual se mantienen los problemas anteriormente referidos en relación con la dificultad para establecer políticas estructuradas y coherentes, así como para hacer evaluaciones sistemáticas de los logros e impactos de la estrategia. Esta confusión se ha potenciado con la creación del Ministerio para al Participación y Protección Social.
- La participación comunitaria ha sido también uno de los temas centrales en el discurso de los programas sociales actuales. Sin embargo, las misiones operan en buena parte con una lógica altamente centralizada, en donde las comunidades pueden contar con espacios de participación de diversa naturaleza (diagnóstico de los problemas de la comunidad, selección de los beneficiarios, entre otros), pero la definición de estrategias y objetivos sigue estando en manos de organismos públicos centralizados, así como la asignación de los recursos. El espíritu de la propia comunidad diseñando proyectos de intervención según sus necesidades e intereses tiene otro ámbito de aplicación como son los Comités Locales de Planificación Pública o los más recientes Consejos Comunales.
- Si tal como se ha expuesto a lo largo del documento, los principales problemas del sector social tienen que ver con la universalidad nunca acabada del acceso a los servicios básicos en educación y salud, podemos constatar que la política social de la última década tampoco se ha orientado a las transformaciones estructurales necesarias en las redes tradicionales de atención para evitar que sigan siendo generadoras de exclusión. En este sentido, de igual forma que los programas compensatorios de los noventa, tampoco la creación de las misiones fue utilizada como oportunidad para generar cambios en la política social, a fin de generar mayor equidad, sostenibles en el largo plazo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBORNOZ, Orlando (1993): *Las tensiones entre educación y sociedad*, Monte Ávila Editores, Caracas.
- ALVARADO CHACÍN, Neritza (2003) "La atención a la pobreza en Venezuela del 'Gran Viraje' a la 'V República', 1989-2002", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. IX, N° 2, pp. 111-150.
- AÑEZ, Carmen, LÓPEZ, Mirtha Y SUÁREZ, Wendolin (2003): "El estado venezolano y la participación ciudadana", *Espacio Abierto*, Vol. 12, No. 4, PP. 579-603.
- ARGÜELLO, Iris: "Organizaciones del Estado que promueven la economía social en el gobierno de Chávez", *Revista Venezolana de Gerencia*, V.10, N°32, 2005.
- BLANCO, Carlos (1994): "La reforma del Estado y la política social" en *Revista del CLAD*, N° 1, Caracas, pp. 81-102.
- BRUNI CELLI, Josefina (1997). *Invertir en formación profesional media*, Fundación Polar, Caracas.
- CARTAYA, Vanesa (2007): *Agenda para el diálogo sobre la pobreza en Venezuela*, Caracas: ILDIS.
- CARTAYA, Vanesa y D'ELÍA, Yolanda (1991): *Pobreza en Venezuela: realidad y políticas*, Caracas, CESAP-CISOR.
- CONTRERAS NATERA, Miguel ángel (2003) "Cambios y discontinuidades del proceso de descentralización en el gobierno de Chávez", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 9, N° 3, pp. 255-272.
- D'ELIA, Yolanda (Coordinadora) (2006): *Las Misiones Sociales en Venezuela: una aproximación a su comprensión y análisis*. Caracas: ILDIS, 2006. Versión digital tomada de: <http://www.ildis.org.ve/>
- D'ELIA, Yolanda y MAINGON, Thaís (2004): *La equidad en el desarrollo humano estudio conceptual desde el enfoque de igualdad y diversidad*, Documentos para la discusión, Informe Desarrollo Humano en Venezuela. Caracas: PNUD:
- DE JASAY, Anthony (1993): *El Estado. La lógica del poder político*, Madrid: Alianza Editorial.
- DELGADO BLANCO, Andy; Luis Gómez CALCAÑO (2001) "Concepciones de la ciudadanía social en las constituciones venezolanas de 1947, 1961 y 1999", *Cuadernos del CENDES*, Año 18, N° 46, pp. 73-100.
- DÍAZ, Luis Eduardo (2003): Acumulación de pobreza o reparto de riqueza? El dilema de la seguridad social en Venezuela, *Revista de Ciencias Sociales*, Vol. IX, No. 2, pp- 215-234
- DUBOIS, Alfonso (2000): *Equidad, bienestar y participación: Bases para construir un desarrollo alternativo*, Cuadernos de Trabajo Hegoa No. 26, Bilbao: Instituto de Estudios sobre el Desarrollo y la Economía Internacional de la Universidad del País Vasco.
- ESPAÑA, Luis Pedro (1989): *Democracia y Renta Petrolera*, Caracas, Universidad Católica Andrés Bello.
- ESPAÑA, Luis Pedro (1997): *El programa de enfrentamiento a la pobreza 1989-1993 : recomendaciones para su reforma*, Serie Cuadernos de Investigación No. 19, Caracas: Ediciones Fundación Escuela de Gerencia Social.
- FINOT, Iván (2002): "Descentralización y participación en América Latina: Una mirada desde la economía", *Revista de la CEPAL*, No. 78, pp. 139-149.

- FUENMAYOR, Luis y VIDAL, Yasmila (2001): "La admisión estudiantil a las universidades públicas venezolanas: causas de las iniquidades", *Revista de Pedagogía*, Vol. XXII, N° 64, pp. 20-37.
- FUNDACIÓN ESCUELA DE GERENCIA SOCIAL – FECS (2004): *La Revolución Bolivariana sorprende al mundo: las misiones sociales venezolanas promueven la inclusión y la equidad*, Caracas: FECS.
- GARCÍA, Haydé (1987): "Formación profesional en Venezuela: puntos de vista sobre su conceptualización y práctica", García, Haydé y Blumenthal, Hans (eds.): *Formación profesional en latinoamérica*, Caracas, ILDIS / Nueva Sociedad, pp. 163-201.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid: Alianza Editorial.
- GONZÁLEZ, Lissette (2000): *Deserción escolar y exclusión juvenil*, Trabajo de ascenso presentado para optar a Asistente, Caracas: UCAB
- LAYRISSE de NICULESCU, Irene (2004): "Declive de una economía petrolera y la cuestión de la vivienda en las políticas públicas", *Temas de Coyuntura*, No. 49, pp. 89-116.
- MAINGÓN, Thaís (1992): *Política social y el nuevo rol del Estado*, Caracas: ILDIS.
- MAINGÓN, Thaís (2004): "Política social en Venezuela: 1999-2003", *Cuadernos del CENDES*, Vol. 21, N° 55, pp. 47-73.
- MAINGÓN, Thaís (Coord.) (2006) *Balance y perspectivas de la política social en Venezuela*. Caracas, ILDIS-CENDES-UNFPA.
- MÁRQUEZ, Gustavo (comp.) (1993) : *Gasto público y distribución del ingreso en Venezuela*, Caracas, Ediciones IESA.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (2000): "La revolución social en la V República. La política social de Venezuela", documento presentado en la 3° reunión de seguimiento a la Cumbre Mundial de Desarrollo Social, Ginebra.
- MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL (2002) *Plan estratégico social. El desarrollo de un pensamiento estratégico en las políticas públicas por la calidad de vida y salud*. Caracas: OPS-PMS. Versión web: http://www.ops-oms.org.ve/site/venezuela/docs/Plan_Estrategico_Social.doc
- OFFE, Claus (1994): *Contradicciones en el estado del bienestar*, Madrid: Alianza Editorial.
- PANTOJA, Urby (1999): "Productividad e inserción laboral: la capacitación juvenil en Venezuela", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 5, No. 2-3, Caracas, pp. 83-109
- REIMERS, Fernando (1993): "Educación y democracia: El caso de Venezuela" en: *La educación. Revista latinoamericana de desarrollo educativo*, N° 116, pp. 579-587.
- SALAMANCA, Luis (2002) "La Constitución de 1999 y la participación de la sociedad civil en el Poder Legislativo" en: RENAUD, Coromoto (Coord.) *La Participación de la Sociedad Civil en la Constitución de 1999*. Caracas: ILDIS.
- VELÁSQUEZ MARQUEZ, Andrés (2003): "Visión de la agenda Venezuela en su contenido social 1996-1998". *Saber*, vol.15, no.1-2, p.78-90.
- VIVANCOS, Francisco y ESPAÑA, Luis Pedro (1991): *El ajuste estructural y la política social*, Caracas, ILDIS (mimeo).

WOLF, Charles (1992): "Una teoría de las fallas fuera del mercado" en HAVEMAN, Robert y MARGOLIS, Julius: *Un análisis del gasto y las políticas gubernamentales*, México: Fondo de Cultura Económica.