

GERENCIA Y POLÍTICA SOCIAL: ANÁLISIS DE SU RELACIÓN, DESARROLLO Y EVALUACIÓN CON ÉNFASIS EN EL GOBIERNO DE RAFAEL CALDERA (1993-1998)

José Gregorio Vieira B.*
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL, UCV

Resumen:

El presente artículo tiene como objetivo central, profundizar la reflexión en torno al análisis de la Gerencia social y la política social desarrollada fundamentalmente en el segundo gobierno de Rafael Caldera. La razón fundamental de centrar los esfuerzos en este período gubernamental, radica en que es precisamente en este período (1993-1998) cuando se continúa y fortalece el modelo de política social que se inicia con la aplicación del VIII Plan de la Nación en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez, el cual se refiere a un tipo de política social de tipo compensatoria, remedial y asistencialista, orientada hacia el ataque de la pobreza, a través de la focalización. Por tanto, el estudio de la relación y desarrollo de estos elementos en este período adquiere importancia, en la medida que se constituye en el antecedente más inmediato en materia de política social del gobierno que se inicia posterior a Rafael Caldera.

Palabras claves: Política social, gerencia social, focalización, subsidio directo, pobreza.

1.- REFLEXIONES CONCEPTUALES EN TORNO A LA DEFINICIÓN, NATURALEZA Y ESPECIFICIDAD DE LA GERENCIA SOCIAL

Definitivamente, intentar abordar el tema referido a la definición de gerencia social, pasa a nuestro juicio, por precisar de manera clara el concepto de Gerencia. Tradicionalmente hablando, es muy común observar en los medios de comunicación, discursos políticos y diferentes materiales de difusión, una tendencia a equiparar el concepto de Gerencia con Administración. Al respecto, desde nuestra perspectiva, tanto la Gerencia como la disciplina administrativa, si bien tienen puntos de encuentro históricos y funcionales, implican una amplia variedad de teorías, metodologías y herramientas específicas, adecuadas a la naturaleza y razón de ser particular de cada una de ellas.

Es decir, asumimos que la administración se constituye en una de las plataformas históricas y teóricas – conceptuales básicas de la gerencia. Sin embargo, partimos de la tesis, que si bien la administración o los procesos administrativos

* jgregoriovieira@cantv.net

forman parte de la gerencia, no la agotan, en la medida que la gerencia no sólo puede centrar su atención en la gestión de los recursos, sino en todos los elementos que conforman la dimensión interna y externa de las organizaciones. Por tanto, la primera conclusión parcial en cuanto a la definición de gerencia, es que dada su naturaleza, su ámbito de acción está referido a la organización como conjunto y sistema abierto, es decir, permanentemente impactada por los factores económicos, social, políticos y culturales del entorno, así como todos los aspectos propios de su dinámica interna. Lo que necesariamente nos lleva a comprender que la acción gerencial desde la dimensión interna, está necesariamente obligada a atender no sólo los aspectos financieros y tecnológicos, sino fundamentalmente lo referido al factor humano que forma parte de la organización.

El mismo Henry Fayol (1860), quien es concebido como uno de los fundadores de la denominada administración científica, o administración tradicional, en su famosa obra "Administración industrial y general", establece una diferenciación clara y contundente entre la administración y la gerencia. Para Fayol, después realizar un amplio esfuerzo por describir el conjunto de funciones dentro de la organización, la administración se constituye en una de las funciones básicas de cualquier empresa y está dirigida al manejo de los recursos, fundamentalmente financieros, por lo que ubica a la administración como un tipo específico de función y diferencia abiertamente la administración de la gerencia al plantear que "ejercer la gerencia es conducir la empresa hacia su objeto, tratando de sacar el mejor partido de todos los recursos de que dispone" (Fayol, 1961, 139).

A pesar que el autor hace referencia directa a los recursos, proyecta una visión en la cual asume a la gerencia como una acción dirigida hacia la conducción de la organización, con lo que de alguna manera supera los límites propios del hecho administrativo. Compartiendo esta idea general, asumimos que la gerencia es en principio una acción sistemática dirigida a la conducción, orientación y dirección de los diferentes procesos que se desarrollan en las organizaciones, para lo cual, es fundamental el estudio y análisis permanente del entorno.

Por tanto, gerenciar significa promover estrategias de motivación, participación y estímulo, tanto del factor humano de la organización, así como los diferentes elementos propios de la dinámica organizacional. Es por ello, que desde la perspectiva conceptual que orienta la presente investigación, asumimos la gerencia como un proceso que implica simultáneamente, tanto lo referido al desarrollo de las organizaciones, como las diferentes funciones propias del hecho gerencial, dentro de las cuales destacan: el liderazgo, la toma de decisiones, la planificación, el clima y la cultura organizacional, la comunicación y otros procesos vinculados al ámbito de la gerencia.

Desde esta perspectiva, se intenta superar la visión tradicional de la gerencia que reduce dicho proceso a las habilidades personales de un gerente. A diferencia de esta noción, comprendemos que la gerencia es fundamentalmente un proceso humano, en el que todos quienes integran una organización determinada juegan un papel determinante en cuanto al desarrollo e impulso de la organización, planes, programas y proyectos. Por tanto, la gerencia no es una simple acción de un "jefe" o "directivo", sino más bien la combinación y articulación adecuada de los esfuerzos de todos los miembros de una organización, independientemente de su naturaleza.

Compartimos los planteamientos de Mali Paul (1981) citado por: J. Alvarado, (1990), quien al analizar lo referido a la naturaleza, definición y habilidades básicas de la gerencia, concluye que la complejidad del mundo moderno obliga a comprender la gerencia como una acción organizacional de tipo global, en la que deben combinarse habilidades, tales como: habilidades en negociación, habilidades conceptuales, habilidades técnicas, habilidades evaluativas, habilidades ejecutivas, personas sobre todo, habilidades de tipo integrativas y participativas, dirigidas a promover la incorporación de todos los actores al proceso y objetivos que se pretenden impulsar y alcanzar.

En ese sentido, es vital comprender que la gerencia desde esta perspectiva, involucra necesariamente, tanto la formación y capacitación técnico – profesional, como el desarrollo de un estilo de dirección, que permita comprender a la organización como una dimensión global, que tiene una dinámica interna, no solo financiera y operativa, sino un complejo entramado de relaciones, valores, culturas, personalidades y situaciones, que definitivamente inciden en los objetivos y metas de cualquier organización. Asimismo, y como parte de los aportes de la gerencia estratégica, es importante comprender que esa organización, que posee una dinámica y realidad interna determinada, además está permanente impactada por los elementos, tanto económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos del entorno, tanto local, como regional, nacional e internacional.

Lo técnico juega un papel importante en los procesos gerenciales, pero no es la única variable e implicación que tiene este proceso humano. Por el contrario, se trata de impulsar una perspectiva en la cual, la gerencia se constituya en una síntesis, tanto de lo técnico, como de todos aquellos procesos vinculados a la promoción del factor humano, tales como: motivación, capacitación, participación, comunicación, etc. Concebir la gerencia desde esta perspectiva, lleva necesariamente a ubicarla como una acción fundamentalmente de naturaleza profundamente social y por tanto, su razón de ser está estrechamente circunscrita al factor humano visto desde una perspectiva global e integral.

El objeto tiene que ver con el impulso de las organizaciones, independientemente del tipo de organización, así como la formulación, implementación y evaluación, de estrategias dirigidas a lograr la participación e integración humana necesaria para el logro de los objetivos organizacionales.

Asumiendo así la gerencia desde una perspectiva amplia y general, corresponde establecer la reflexión en torno a la gerencia de la política social, para lo cual, en la presente investigación, cuando hagamos referencia a este tipo específico de gerencia, estaremos hablando directamente de la gerencia social, entendiendo ésta, como el proceso particular que se corresponde con la formulación, implementación y evaluación de la política social y la dirección o conducción de las instituciones u organizaciones destinadas para tal fin.

Desde la concepción teórica que definimos la gerencia social, es fundamental establecer, que la gerencia como disciplina, está necesariamente vinculada al estudio e intervención en el amplio mundo de las organizaciones. Por lo cual, la disciplina gerencial ha venido impulsando la creación de un conjunto de enfoques, metodologías e instrumentos dirigidos a la generación de procesos de mejoramiento y desarrollo de las organizaciones, por lo general centrado en el ámbito de la empresa privada y productiva.

Sin embargo, siendo los conocimientos producidos por la gerencia un producto cultural y tecnológico universal, partimos de la tesis, que los mismos pueden ser de gran utilidad en los procesos de intervención social, siempre y cuando, su utilización se realice de manera inteligente, en cuanto al establecimiento preciso de los objetivos buscados por organizaciones en las cuales su razón de ser no es el lucro ni la rentabilidad. De hecho, según nos comenta B. Kliksberg (1994), muchos de los fracasos en diversos procesos de gerencia de programas sociales, están asociados al uso inadecuado de modelos gerenciales privados.

Con toda frecuencia se ha intentado actuar en esta área, replicando tanto a nivel macroorganizacional, como en la gestión micro, modelos organizacionales, criterios técnicos, procedimientos, característicos de la gerencia de otros campos, traídos del "management privado" o de modelos de gestión aplicados a otros campos del mismo sector público (Kliksberg, 1994: 91).

En consecuencia, resulta un error, tanto en términos conceptuales, como metodológicos e instrumentales, la aplicación de procesos de gerencia social en las que predominan:

visiones de que este sería un campo semejante a tantos otros, en donde lo que se requiere es simplemente mejorar las soluciones gerenciales usando gerencia más actual, copiada o trasladada de otras áreas. Particularmente se centra el énfasis

sis en años recientes en esperar “milagros” del traslado mecánico de modelos gerenciales provenientes del campo privado (Kliksberg, 1994: 91).

Compartiendo el fundamento de la afirmación anterior, es oportuno señalar, que la gerencia social se desenvuelve en un contexto de alta complejidad, en la medida en que dicha gerencia esta impactada permanentemente por relaciones de fuerza y luchas de poder, a través de los cuales las diversas fuerzas sociales en pugna tratan de incidir en la naturaleza y objetivos de la política social. Por tanto, gerenciar lo social implica, entre otros aspectos, el diseño e implementación de estrategias de corto, mediano y largo plazo, dirigidas a promover mecanismos de participación e incorporación de los sujetos sociales aliados de los procesos de intervención, así como otras, dirigidas a neutralizar o disminuir los efectos de los sujetos sociales contrarios u oponentes de dichos procesos sociales.

En ese sentido, resulta útil el diagnóstico que proporciona B. Kliksberg, (1989), quien después de analizar el conjunto de factores específicos que debe enfrentar la gerencia social, hace referencia a los siguientes problemas organizacionales que se deben tomar en consideración:

1.- La turbulencia en los objetivos. Se trata de comprender que uno de los retos principales de la gerencia social, es lo asociado a las presiones políticas que tienden a modificar y desviar los objetivos de la política social, tanto desde el punto de vista de sus definiciones más generales, como operativas e instrumentales. Es un escenario donde la incertidumbre y las luchas por el poder juegan un papel determinante, así como la confrontación de diversos intereses. Así como la impugnación a la legitimidad forma parte de la situación gerencial. No se trata de objetivos convalidados, sino que al mismo tiempo que el gerente debe operar objetivos con problemas múltiples de operacionalización y compatibilización, debe esforzarse permanentemente por defender la legitimidad de los objetivos.

2.- Complejidad política de los procesos de implementación, dado que la gerencia social es por naturaleza un proceso también político y no solo técnico, lo que obliga a una visión de carácter estratégica, en la que la negociación juega un papel fundamental.

3.- El tema del acceso, está referido a la necesidad de que la intervención social, dada su naturaleza y complejidad, obligan a la gerencia social a desarrollar procesos permanentes centrados en el análisis del acceso de la política social y sus posibles desviaciones en contextos sociales cada vez más polémicos y conflictivos.

4.- Los estilos gerenciales, los cuales no sólo representan un aspecto de la forma de la gerencia, sino que influyen determinadamente en el logro de los objeti-

vos de la política social. Por lo general, se confrontan los objetivos normativos de un estilo de gerencia participativo, con prácticas autoritarias e impositivas en las que se plasman mecanismos de poder.

5.- Dificultades de coordinación y evaluación. Definitivamente la actividad gerencial lleva implícito el desarrollo y concreción de numerosos esfuerzos por establecer sistemas de comunicación y coordinación interinstitucional, capaces de disminuir la multiplicidad y solapamiento de funciones y recursos. Asimismo, implica el diseño e implementación de sistemas eficaces de evaluación, dirigidos a detectar durante el proceso de formulación e implementación de la política social las fallas y problemas más significativos, con la intención de ejecutar las medidas correctivas necesarias de manera oportuna y efectiva.

Como se puede observar en las consideraciones anteriores, la gerencia social, dada su naturaleza y especificidad, implica un conjunto de conocimientos de investigación de acción social, que permitan el estudio y análisis permanente de los elementos contextuales y característicos del entorno político, económico, cultural y ético, así como las estructuras organizacionales y las capacidades técnico – profesionales del factor humano responsable de la gestión de la política social, en sus distintos escenarios de realización.

El mismo B. Kliksberg en otro trabajo publicado en 1992, al analizar la especificidad de la gerencia social, tanto desde el punto de vista conceptual como en su implementación, establece un conjunto de elementos que denomina “Cuellos de botella estratégicos”, los cuales a su juicio son fundamentales para entender la gerencia social. A continuación, presentamos una síntesis de estos elementos:

1.- Insiste en el tema del poder. Aunque estamos conscientes de que en todas las organizaciones humanas se expresan y materializan formas de poder diversas, coincidimos con el autor en cuanto al impacto que tiene el tema del poder en la gerencia social, lo que definitivamente está vinculado, tanto al tipo de organizaciones, como a las labores que estas realizan en la sociedad.

2.- La hegemonía del economicismo, lo que lleva necesariamente al diseño e implementación de diversas estrategias gerenciales, tanto en la formulación, implementación y evaluación de la política social, a fin de superar las nociones que reducen el problema y los objetivos de la política social a la mera discusión económico – financiera.

3.- Finalmente, el autor hace referencia al problema de la debilidad institucional del sector social. En este caso, se trata de comprender que la gerencia social se materializa en el marco de una red institucional, que debe poseer las condiciones y recursos necesarios para la ejecución de los cambios requeridos. Es ne-

cesario promover procesos de análisis y ejecución de cambios organizacionales, con el fin de fortalecer la dimensión organizacional en la que se desenvuelve la gerencia social y por tanto, la política social.

A partir de todas estas consideraciones, en la presente investigación, asumimos la Gerencia Social (GS), como el proceso específico de dirección, conducción, administración y orientación de las distintas organizaciones sociales públicas o no, que tienen como misión la definición de las líneas generales de la estrategia de desarrollo social, así como la formulación, implementación y evaluación continua de la política social, entendida ésta, como las definiciones, medidas, regulaciones y acciones que están dirigidas a la promoción del Bienestar Social de manera integral, para lo cual tanto el Estado como las organizaciones con fines sociales de la sociedad civil, se apoyan en la instrumentación de procesos de Planificación, a través de planes, programas y proyectos de naturaleza social.

La GS se constituye en un amplio cuerpo de teorías, conceptos, metodologías, técnicas e instrumentos, dirigidos a la generación de procesos de intervención social, dotados de eficacia, eficiencia, efectividad y calidad. Lo que implica, no sólo lo referido a la gestión de los recursos, sino sobre todo, el establecimiento de condiciones culturales y procedimientos técnicos de motivación, formación, integración y desarrollo del factor humano, como elemento fundamental de los procesos propios de la GS.

Desde esta visión, la prioridad del proceso gerencial, ya no es sólo lo financiero y lo técnico, sino que la GS debe invertir esfuerzos y recursos importantes en la promoción de la participación y formación, tanto de los sujetos que integran las distintas organizaciones de la política social, como de los beneficiarios directos e indirectos, quienes además representan la razón de ser de estos procesos de intervención social. Promover la equidad y la justicia social, implica comprender que para ello, es necesario el desarrollo de procesos y estilos gerenciales cónsonos con tales propósitos.

2. CONSIDERACIONES GENERALES EN TORNO A LA POLÍTICA SOCIAL DESARROLLADA EN EL PERÍODO 1993-1998

Consideramos importante insistir en algunas reflexiones sobre el concepto de política social que hemos venido utilizando durante esta investigación, como actividad previa al análisis que se intenta en esta parte del trabajo. Para ello, además de los aspectos conceptuales, se realiza una caracterización y análisis de la política social en el período 1993 – 1998.

Desde la perspectiva teórico – conceptual que fundamenta la presente investigación, cuando hacemos referencia a la política social, nos estamos refiriendo de manera directa al conjunto de lineamientos, decisiones y medidas generales que define el Estado en un primer lugar, y la sociedad de manera más general, con el fin de promover procesos de transformación o cambio en el mundo de las relaciones entre los diversos sectores de la sociedad y la atención en torno a las necesidades colectivas e individuales de los diferentes grupos de población que resultan menos favorecidos en el marco de la distribución de la riqueza. Por tanto, desde esta perspectiva de política social, se está haciendo referencia directa a el reconocimiento de que las necesidades sociales de un grueso importante de personas no logran ser satisfechas en el espacio del mercado, tal cual como desde hace mucho tiempo vienen planteando quienes defienden las tesis del liberalismo económico.

Es decir, asumimos como ámbito específico de la política social, al conjunto de orientaciones generales y operativas, dirigidas a generar una mejora de las condiciones de vida, de aquellos sectores sociales, que por razones diversas no pueden de manera individual satisfacer sus necesidades más elementales. En consecuencia, compartimos la tesis de C. Vilas, (1995), quien al definir la naturaleza de la política social, la ubica como un instrumento de redistribución de la riqueza, a través del cual el Estado en primer término, promueve la atención de las necesidades sociales básicas de los sectores poblacionales de menos recursos. Claro está, que este proceso no radica en el voluntarismo incondicional del Estado, sino que además se constituye en una forma de control social importante, en la medida que intenta aminorar o disminuir la conflictividad social y la agudización y consolidación de la brecha social que existe en sociedades como la nuestra. En consecuencia, definitivamente definir política social, pasa necesariamente por comprender que cualquiera sea la definición que asumamos, esta implicara de alguna manera, una concepción teórica en torno a la sociedad.

Al respecto, resulta útil la clasificación que sobre política social establecen C. Alemán y J. Garcés, (2000), quienes después de una amplia reflexión sobre su definición, concluyen en los siguientes modelos de política social:

1.- Primer tipo de modelos: en este tipo proponen cuatro formas básicas: a.- La política social como práctica de caridad asistencial; b.- La política social como garantía de control social, lo que implica una intencionalidad centrada en el amortiguamiento de la conflictividad social; c.- La política social como mecanismo de reproducción social y d.- La política social como realización del derecho social de la ciudadanía.

El primer tipo de modelos de política social, proporciona de alguna manera una clasificación que se corresponde con la evolución o desarrollo histórico que

en torno a este concepto se ha venido produciendo desde sus inicios. Sin embargo, tal cual como está planteado pareciera indicar que cada una de estos tipos son modelos puros y que en ningún momento se mezclan o integran. Es decir, a pesar de reconocer la utilidad de esta clasificación, consideramos pertinente señalar que su utilidad solo la podemos encontrar como esquema general orientador del análisis, por cuanto desde el punto de vista de la realidad y práctica de la política social, es común observar la presencia de lógicas propias de cada una de estas formas u objetivos de la política social. De lo que se trata, es de reconocer que una de las características de la definición y ejecución de la política social en América Latina en general y en Venezuela de manera particular, es precisamente la existencia de una concepción en la cual estos objetivos se muestran presentes de manera simultánea en la política social venezolana.

2.- El segundo tipo de modelos que proponen Aleman y Garcés (2000), a partir de un trabajo realizado por P. Donati, (1985), incluye: a.- El modelo residual, tiene que ver con una concepción de sociedad en la que los mecanismos naturales para la satisfacción de las necesidades se encuentran en el mercado y la familia. Por tanto, la política social sólo debe actuar en aquellos casos donde estos mecanismos no son suficientes; b.- El modelo adquisitivo – ejecutivo, el cual parte de una lógica en la que la satisfacción de las necesidades sociales debe darse a partir de los méritos y la capacidad productiva en sentido amplio del individuo. Aquí la política social tiene sentido en la medida que se asuma como auxiliar de las clásicas instituciones económicas, siempre que se promueva el incentivo, el esfuerzo y la recompensa; c.- El modelo institucional – redistributivo, está referido a un modelo centrado en el reconocimiento de la existencia de la desigualdad social y la necesidad del apoyo de la sociedad a través de instituciones específicas de aquellas personas que por razones sociales o meramente accidentales no pueden satisfacer sus necesidades básicas; d.- El modelo total, hace referencia a una lógica de política social en la que ésta está enmarcada como el objetivo principal del desarrollo económico.

Esta clasificación resulta más amplia que la anterior, en la medida que combina tanto el ámbito de aplicación de la política social con su intencionalidad y fundamentación. Es decir, hace énfasis en determinar la lógica y la concepción de sociedad que está detrás de cada uno de estos modelos.

Como se puede observar en los modelos propuestos anteriormente, queda claro que no hay una sola manera de definir y conceptualizar la política social. Por tanto, insistimos en señalar que desde nuestra visión, comprendemos que la política social se corresponde con líneas y orientaciones generales, que no se limitan o reducen a la aplicación operativas de programas o proyectos sociales. Es decir, los planes, programas y proyectos, forman parte de los que autores

como Rolando Franco, (1984) denominan la estructura operativa de la política y planificación social.

En todo caso, interesa destacar el hecho de que asumimos la política social como orientaciones generales que más allá de sus implicaciones técnicas y operativas, deben responder a un conjunto de principios y nociones vinculadas a la estrategia de desarrollo social vista desde una perspectiva amplia. Se trata de comprender, que la razón de ser de la política social, está referida al complejo mundo de las necesidades sociales, los problemas y conflictos que se generan en la relación individuo – Estado – sociedad y en cuanto a las múltiples relaciones que se establecen en este proceso.

2.1. Caracterización y análisis de la política social en el período 1993 – 1998

La asunción Rafael Caldera a la presidencia de la República en 1993, está impactada por una crisis económica, social y sobre todo política de alto impacto. Se trata de una de las crisis más fuertes de gobernabilidad que haya enfrentado el país desde el nacimiento del período democrático en 1958, acompañada de un estancamiento económico y un colapso acelerado de las condiciones de vida de los venezolanos.

En el marco de esa situación, el primer documento oficial que intenta formular un conjunto de orientaciones y reflexiones en torno a la política social del gobierno de Caldera, fue el denominado "Programa de estabilización y recuperación económica" publicado por CORDIPLAN en septiembre de 1994, el cual pretende "que el propio funcionamiento de la economía genere una mayor equidad social" (CORDIPLAN, 1994: 5). Se trata de un reconocimiento público de que:

Los procesos inflacionarios y la reducción del gasto público que ha vivido el país desde los años ochenta, sumado a los efectos y secuelas aún presentes de los Programas de ajuste del último quinquenio, produjeron reacomodos económicos y sociales que han contribuido a exacerbar las desigualdades y a acentuar la concentración del ingreso (CORDIPLAN, 1994: 8).

En este documento, subtítulo "De la Venezuela rentista a la Venezuela productiva", el ejecutivo nacional plantea tres objetivos fundamentales: 1.- Reestablecer los equilibrios macroeconómicos; 2.- Fortalecer el aparato productivo interno; 3.- Mejorar la calidad de vida de la población. Estos objetivos los acompañan con la definición de las siguientes estrategias para su instrumentación: 1.- El fortalecimiento y modernización del Estado en el campo económico; 2.- La orientación hacia el desarrollo productivo; 3.- La legitimación social y política del programa de estabilización y recuperación económica.

En cuanto a lo que se refiere al tercer objetivo, dirigido a la calidad de vida de la población, en este documento se formula una sección aparte denominada "Estrategia de acción social", en la cual se asume el "compromiso de solidaridad social" como materia fundamental del Programa de estabilización y recuperación económica.

A grandes rasgos, la denominada estrategia de acción social se fundamenta a partir de considerar que su objetivo central está dirigido a promover una mayor equidad social, por lo cual:

El programa social de corto plazo, no ha sido concebido solamente a través de acciones provenientes del área social sino que forma parte consustancial de la nueva política del Estado. Esta visión de lo social se aparta de las concepciones según las cuales la pobreza extrema se explica, en el corto plazo, como consecuencia inherente a las políticas de ajuste y que, por lo tanto, requiere de políticas compensatorias para amortiguar los efectos del desempleo y de la caída de los ingresos, a la vez que para hacer viable políticamente el proceso de estabilización (CORDIPLAN, 1994: 88).

La orientación del gobierno en cuanto a la política social, parte de asumir que mejorar la calidad de vida de los venezolanos pasa por que "el propio funcionamiento del aparato productivo debe generar mayor equidad social" (CORDIPLAN, 1994: 88). Es por ello, que se asume que en el desarrollo de las políticas económicas, están contenidos un conjunto de objetivos sociales generales, los cuales pretenden complementar con un cuerpo de acciones directas desde el mismo sector social.

Cordiplan parte de la definición de dos líneas de acción en materia de política social: 1.- El logro de una mayor equidad social y; 2.- La elevación de la capacidad de organización y el fortalecimiento de las mismas en la búsqueda de soluciones a sus demandas sociales, para lo cual se propone la promoción de las organizaciones de la comunidad, el diseño de una política fiscal con objetivos redistributivos y la institucionalización de mecanismos de distribución del gasto, que pase, entre otras acciones por la: Creación del Ministerio de desarrollo social, el desarrollo de un sistema de planificación participativo y el impulso de programas de capacitación a las organizaciones de la comunidad orientadas a la formación para el trabajo.

Asimismo, se propone la estructuración de un conjunto de programas que definen como "programas de compromiso social", los cuales "contienen un conjunto de líneas de intervención de corto plazo que están orientadas, desde el área social, a mejorar la calidad de vida de la población excluida de menores recursos" (CORDIPLAN, 1994: 90). En consecuencia, se definen como líneas estratégicas promover un mejor acceso de la población más pobre a la alimenta-

ción, a los servicios básicos de salud y educación, amortiguar los desequilibrios producidos por la inflación y la crisis económica. Todo esto, con la intención de impulsar la organización de la población y su capacitación, con miras a la generación de empleos estables, a través de la constitución de un sistema de economía solidaria.

Finalmente, se hace referencia a un conjunto de programas de apoyo social a los sectores más débiles de la población, dentro de los que destacan:

a.- Programas de alimentación y salud: comprende la beca alimentaria, el bono lácteo, el bono de cereales y la distribución de útiles y uniformes escolares, los centros de recuperación nutricional para la infancia vulnerable, los multihogares y el Programa Materno Infantil (PAMI).

b.- Programas de equipamiento en infraestructura social: está dirigido a mejorar la infraestructura y los servicios de la comunidad, a través del mejoramiento y equipamiento de servicios públicos básicos en zonas urbanas consolidadas, recuperación y dotación de edificaciones educativas y el saneamiento ambiental de las viviendas de zonas rurales y fronterizas.

Asimismo, se propone la creación y consolidación de la economía solidaria, a través del diseño e impulso de proyectos de promoción de las organizaciones sociales y comunitarias, el programa de capacitación en oficios productivos, el programa de abastecimiento de alimentos de primera necesidad y el proyecto de empresas de solidaridad, dirigido a la creación de cooperativas, microempresas y demás empresas asociativas.

El tema específico de la seguridad social, será considerado más tarde, ya que nos interesa profundizar en una sección especial este aspecto, debido a que se constituye en una de las variables principales de la presente investigación, así como el hecho de que durante este período histórico se inician un conjunto de cambios significativos en materia de seguridad social que obligan a un análisis más detallado y profundo.

En 1995, con la publicación del IX Plan de la Nación, el Ejecutivo Nacional a través del capítulo IV y V del referido instrumento de Planificación, plantea un conjunto de orientaciones en cuanto a lo que denominan "el rescate de la calidad de vida de los venezolanos y el impulso de una cultura de solidaridad social".

Para ello, se proponen como líneas estratégicas básicas (CORDIPLAN, 1995), las siguientes: 1.- Promover la integración social y garantizar la prestación de servicios de calidad para todos, lo que conlleva al establecimiento de una política para el fortalecimiento de las familias y de los valores familiares que

sustentan el desarrollo humano; el mejoramiento de la situación de salud de la población; una política nacional para el mejoramiento de la alimentación y la situación nutricional, sobre todo de los grupos más débiles: niños, mujeres y ancianos; garantía de seguridad ciudadana y de justicia y el diseño de instrumentos operativos dirigidos a atender a las familias más pobres. 2.- Fomento de la economía solidaria, lo que pasa por el mejoramiento del salario y la ampliación del empleo; la promoción de las empresas asociativas, microempresas y cooperativas y la implementación de un sistema de formación y capacitación profesional en áreas productivas. 3.- Establecimiento de un hábitat, relaciones comunitarias y mejoramiento de los servicios públicos y del ambiente urbano. 4.- Impulso del cambio cultural en cuanto al establecimiento de valores y actitudes referidas al proyecto de país, para lo cual se propone la promoción de las actividades culturales y el diseño de una política de comunicación social con sentido educativo. 5.- Implementación de una política de participación y atención de la población juvenil.

Sin embargo y a pesar del conjunto amplio de objetivos y orientaciones planteados en el IX Plan de la Nación, el gobierno de Rafael Caldera durante el período 1993-1995, mostró en materia de política social una seria incapacidad en cuanto a la implementación de las medidas y orientaciones anteriormente descritas, por lo cual las principales instituciones que conforman la red de política social, se mantuvieron durante esta dimensión temporal, desarrollando algunos de los programas y políticas que se venían ejecutando desde el gobierno anterior, incorporando sólo cambios menores, centrados fundamentalmente en aspectos operativos y procedimentales.

A pesar de que el gobierno de Rafael Caldera en sus primeros dos años de gestión y después de la publicación del referido Programa de estabilización y recuperación económica en 1994, "buscó afanosamente armar una propuesta coherente de política económica para superar la crisis no ceñida al paradigma neoliberal" (López y Lander, 2000: 192), en 1996 el gobierno termina recurriendo al Fondo Monetario Internacional (FMI), con lo cual formula un conjunto de medidas de ajuste que se recogen en el documento titulado "La Agenda Venezuela" y que fue dada a conocer a la opinión pública en abril del mismo año. En consecuencia, con la formulación de La Agenda Venezuela (AV), el gobierno de Caldera asume abiertamente un modelo económico y social centrado en las fórmulas vinculadas a las tesis neoliberales promovidas por los principales organismos financieros multilaterales.

En términos generales, La Agenda Venezuela implica la definición de una:

política económica que pretende solucionar el problema de la inflación y crear las condiciones óptimas para que la economía nacional pueda recuperar el camino

del crecimiento. Estas medidas de ajuste van acompañadas por medidas sociales implementadas de manera eficiente, para promover un desarrollo social equitativo y justo en protección del entorno familiar. La Agenda Venezuela constituye por tanto una política integral, ya que no sólo tiene como objetivo la estabilización y crecimiento económicos, sino que está conformada por un conjunto de Programas Sociales dirigidos a satisfacer las insolvencias sociales acumuladas en los últimos años y atender los requerimientos estructurales y coyunturales que se presentaron inmediatamente después de la implementación de las medidas económicas (aumento del precio de la gasolina, alza de los precios de los principales productos de la cesta básica, incremento de la inflación) (CORDIPLAN, 1996: 13).

En ese sentido y en cuanto a política social de manera específica se refiere, la AV está integrada por:

un conjunto de Programas Sociales, de carácter compensatorio, que están dirigidos a minimizar los peores efectos que pudieran tener las medidas económicas adoptadas. Estos programas compensan de manera inmediata el ingreso familiar, pues en ellos se contempla la ayuda directa de tipo alimentario, la mejora de los servicios públicos, el subsidio de transporte, la dotación y equipamiento de ambulatorios, mejoras al sistema educativo, y el empleo y reinserción laboral de jóvenes. El objetivo fundamental de estas políticas sociales es garantizar la estabilidad social del país durante el período de ajustes económicos y propiciar la recuperación del ingreso real a través del crecimiento sostenible y no inflacionario (CORDIPLAN, 1996: 22).

Prevalece una noción de política social en la cual se le reduce al objetivo de ataque a la pobreza, "por la vía de profundizar y ampliar los programas de subsidios y transferencias de recursos (...) que en el mediano y largo plazo no tienen mayor efectividad en el combate de esta situación, en la medida que las raíces de la pobreza están en las carencias productivas y de empleo de una nación, así como la injusta distribución del ingreso nacional" (González, 1997: 34).

En La Agenda Venezuela prevalece en el fondo, la misma noción de política social del VIII Plan de la Nación, la cual asume dicha política como un simple sistema de subsidios directos en dinero o especie, dirigidos a amortiguar los impactos de las políticas de ajustes. Asimismo, con La Agenda Venezuela se sepulta el discurso a través del cual en el programa de estabilización y recuperación económica de 1994, se plantea la necesidad de superar la concepción asistencialista y auxiliar de la política social.

Nuevamente, la sociedad venezolana observa como los principales recursos destinados al sector social se concentran en la instrumentación de los programas sociales compensatorios, mostrando cada vez más serios problemas y dificultades en las áreas estructurales, tales como: educación, salud y vivienda. Todo esto, unido a un conjunto de fuertes medidas económicas de carácter recesivas que profundizan de manera acelerada el deterioro de las condiciones de

vida de gruesos sectores sociales y la incapacidad material de satisfacer las necesidades más elementales.

A continuación, presentamos un cuadro síntesis de los programas sociales previstos en la AV:

Cuadro No. 1. Síntesis de los programas de la AV

<i>Programa</i>	<i>Misión</i>
1.-Subsidio familiar	Consiste en un aporte económico de Bs. 9.600 bimensuales por cada niño escolarizado ya sea en educación preescolar, especial o básica, de planteles oficiales o privados ubicados en las zonas de mayor vulnerabilidad económica y social.
2.-Programa de alimentación escolar	Está basado en la distribución diaria de comidas balanceadas a niños que están incorporados al sistema escolar. Con ello se busca no sólo que los niños se alimenten, sino también garantizar la calidad de la educación, mejorar su nivel nutricional y fomentar una cultura alimentaria sana, acorde con los requerimientos del sistema educativo.
3.-Programa alimentario estratégico	Se denomina Proal (Programa de Alimentación Estratégica) y consiste en una red conformada por bodegas de barrios (pequeños puntos de venta de zonas marginales) en lugar de instituciones burocráticas creadas por el Gobierno, para distribuir algunos alimentos de primera necesidad, a precios por debajo de los precios del mercado.
4.-Comedor escolar, desayuno y merienda	Consiste en proteger nutricionalmente a los niños en edades comprendidas entre 2 y 6 años, a través de la entrega diaria de un desayuno, almuerzo o merienda balanceados.
5.-Dotación de útiles y uniformes escolares	El programa tiene como objetivo fundamental proveer de útiles y uniformes escolares a los niños que asisten a escuelas ubicadas en los barrios pobres urbanos o áreas rurales y que carecen de recursos económicos para adquirir los mismos.
7.-Programa materno infantil	El PAMI (Programa Materno Infantil) consiste en suministrar mensualmente productos lácteos enriquecidos, como leche y lactoviso, tanto a madres embarazadas como a madres lactantes, y a niños menores de 6 años, de zonas marginales urbanas y rurales, con la finalidad de disminuir las tasas de mortalidad y morbilidad infantil.
8.-Programa de dotación de material médico quirúrgico	Consiste en el suministro de materiales médico quirúrgicos para lograr el buen funcionamiento de la red de salud ambulatoria del país, con el objeto de garantizar la realización de miles de consultas anuales y descongestionar las salas de emergencia de los principales hospitales de cada estado.

Cont

<i>Programa</i>	<i>Misión</i>
9.- Hogares y multihogares de cuidado diario	Es uno de los programas más antiguos y mejor evaluados por parte de los organismos multilaterales. Los Hogares y Multihogares de Cuidado Diario albergan unos 400.000 niños de edad maternal y preescolar, que reciben alimentación, cuidados y cierta forma de educación y recreación. Este programa tiene como finalidad ayudar al cuidado y educación de los infantes mientras sus madres biológicas trabajan
10.- Subsidio del pasaje estudiantil	Es un programa que en la actualidad beneficia a unos 5 millones 300 mil estudiantes de los diferentes niveles educativos, tanto de instituciones públicas como privadas. Consiste en el descuento del 70% del pasaje en el transporte público y tiene como objetivo estimular la asistencia a clases y así evitar la deserción escolar.
11.- Programa de atención integral al anciano	Consiste en la atención de un gran número de personas mayores de 65 años que no cuentan con un sistema de seguridad social y no poseen los suficientes recursos económicos para adquirir medicinas, alimentos, consultas médicas y otros servicios.
12.- Programas de fortalecimiento social	Consiste en organizar a la sociedad civil y promover su participación en programas de ocupaciones temporales relacionados con la construcción, equipamiento, mantenimiento y reparación de obras menores, y también en pro del saneamiento ambiental de sus comunidades y el desarrollo integral de su entorno.
13.- Capacitación y empleo joven	Es un programa estructural destinado a capacitar a jóvenes que se encuentran excluidos del sistema educativo, que no trabajan, ni poseen oficio alguno, ni están capacitados para enfrentar diversas circunstancias de la vida.
14.- Incremento de ingresos de los pensionados por vejez	Consiste en la sinceración del presupuesto y la homologación del salario mínimo de las pensiones de los ancianos, quienes sólo reciben como ingreso mensual la pensión de vejez del Seguro Social.

Tomado de: (La Agenda Venezuela, 1996).

Se puede observar claramente el énfasis y la razón fundamental de cada uno de los programas sociales ahí registrados. En todos los casos, se constituyen en programas de naturaleza transitoria, previstos para un dimensión temporal de corto plazo y de los catorce programas propuestos, diez (71,42%) están dirigidos a proporcionar prestaciones dinerarias de manera directa o suministrar bienes concretos, que en ningún caso representan el fortalecimiento social de largo alcance y en vez de propiciar la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, promueven la dependencia y una cierta lógica cultural que estimula la mendicidad social.

Después de la síntesis que hemos establecido en torno a las definiciones generales y operativas que establece el Programa de Estabilización y Recupera-

ción Económica presentada por el gobierno de Rafael Caldera en 1994 y La Agenda Venezuela en 1996, hay un esfuerzo por mostrar de alguna manera, una noción de política social que intenta en el plano teórico – conceptual, superar la visión estrictamente compensatoria de la política social que prevalece en el VIII Plan de la Nación o llamado también El Gran Viraje” que caracterizó el accidentado segundo gobierno del presidente Carlos Andrés Pérez, quien a través del instrumento anteriormente señalado, impulsa a partir de 1989 un proceso de cambio y redefinición de la noción tradicional de política social que prevaleció en el país hasta finales de los ochenta.

Sin embargo, más allá del contenido del discurso, los conceptos utilizados y los instrumentos operativos propuestos en el Plan de estabilización y recuperación económica y sobre todo en La Agenda Venezuela, en torno a lo que podríamos llamar como el ámbito de injerencia y acción de la política social, prevalece una concepción de lo social y por tanto de la política social, en la cual la promoción del desarrollo y equilibrio económico se constituyen en el objetivo fundamental del Estado, dejando nuevamente a la política social como una necesidad de tipo complementaria y dependiente de la política económica.

No observamos en las definiciones una lógica en la cual la política social sea concebida de manera amplia y necesariamente articulada a una estrategia de largo plazo de desarrollo social, lo que no se logra definitivamente con la implementación de programas de corto plazo. Necesariamente, desde la perspectiva teórico – conceptual de la cual partimos en esta investigación, promover una mayor equidad social y disminuir la desigualdad, pasa entre otras cosas, porque tanto el Estado como ente responsable de conducir los destinos del país, como la sociedad en su conjunto, a través de las diferentes formas de organización civil, definan y concierten un norte normativo en torno a la configuración de una estrategia de desarrollo social, que supere la visión efectista centrada en el ataque a la pobreza, que ha caracterizado desde 1989 la política social en Venezuela y buena parte de la mayoría de los países de América Latina, como producto de la imposición de las tesis neoliberales.

Bajo esta lógica, debemos insistir en la idea a través de la cual se asume que si la política social no está necesariamente articulada y vinculada a una noción de sociedad de manera general y de desarrollo social de manera particular, la inversión en el sector social, independientemente de la calidad técnica, diversidad, incluso justeza de los planes, programas y proyectos sociales, no puede de manera real incidir significativamente en la dramática situación social del país. Es decir, no basta invertir grandes cantidades de recursos económicos y ejecutar múltiples programas sociales, si los mismos no apuntalan de manera íntegra y coherente hacia configuración de un horizonte social deseado clara-

mente determinado. Esto requiere mayor trascendencia, si reconocemos la complejidad histórico – cultural que acompaña la situación social de la Nación.

Por tanto, también es necesario dotar a la acción del Estado y la sociedad en general, de una red integrada de estrategias, que una vez teniendo claro la gran estrategia de desarrollo social, propicien la conformación de un conjunto de condiciones capaces de garantizar, tanto la viabilidad como la factibilidad de la política social.

Desde nuestra perspectiva, tanto el Programa de estabilización y recuperación económica que se publica en Venezuela en 1994, como La Agenda Venezuela de manera mucho más definitiva, reproduce en esencia la perspectiva de política social que se inicia en el país a partir de 1989, por cuanto carece en primer lugar de una noción de sociedad como horizonte normativo, no contemple una estrategia de desarrollo social, que si bien articulada a la estrategia de desarrollo económico, debe contener elementos específicos propios de la dimensión a la que se corresponde y no cuenta con la definición de una estructura operativa capaz de ir más allá de una concepción de política social compensatoria, remedial y asistencialista en esencia.

En ese sentido, compartimos la tesis de Ramón Piñango quien plantea que una política social que intente superar la lógica anterior:

No puede agotarse en un conjunto de programas de alcance limitado, debe girar en torno a las metas fundamentales particularmente en áreas como salud, educación y vivienda. ¿por qué en estas áreas?: Porque la salud de las personas y su formación son los elementos fundamentales del capital humano de una Nación. Porque el fortalecimiento de las unidades familiares (...) es crucial para la integración social y para la protección de niños y jóvenes. La vivienda constituye un elemento estratégico para la estabilidad de la familia: proporciona una condición material básica para su existencia (Piñango, 1999: 120).

A pesar de compartir los señalamientos anteriores, consideramos que dada la situación social y nutricional de los sectores pobres de la sociedad venezolana, estas políticas habría que acompañarla con medidas con cierto carácter de estructuralidad que posibiliten el acceso alimentario como una línea estratégica de la política social. Es decir, resulta necesario promover un proceso de flexibilización y democratización del acceso de los alimentos básicos, lo cual va más allá de la instrumentación de programas transitorios de suministro de alimentos.

Se trata es de impulsar una política social integral en el ámbito alimentario, que combine tanto acciones de asistencia para niños, jóvenes, ancianos, etc, que estén en condiciones de carencia nutricional, con medidas de tipo general que integren tanto acciones de educación, como de promoción y estímulo de las

actividades productivas vinculadas a la satisfacción de las necesidades alimentarias de la población.

En el caso del segundo gobierno de Rafael Caldera, a pesar del desarrollo de los catorce programas, el énfasis del ejecutivo se centró en el impulso de los programas de solidaridad social y promoción del voluntariado juvenil, lo cual sin dejar de ser importante, genera una amplia preocupación en cuanto a las prioridades de la política social, a partir de la situación de insatisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Con el fin de establecer ciertos criterios de evaluación parcial, en torno al desarrollo de los programas sociales ejecutados en Venezuela a partir de 1996, presentamos a continuación un cuadro titulado "Población atendida y presupuesto ejecutado 1996 y cobertura e inversión 1997" formulado por CORDIPLAN en 1998 y que recoge de manera resumida la confrontación básica en torno a lo programado y ejecutado entre 1996 y 1997 de los programas sociales previstos en La AV. (ver cuadro No. 2).

Según estos datos, entre 1996 – 1997 el Estado venezolano ejecutó a través de las principales instituciones del sector social, un total de 555.193, 4 millones de bolívares, de los cuales 362.239,6 millones de bolívares se corresponde con la ejecución presupuestaria de los programas sociales en 1996 y 192.953,8 millones de bolívares en 1997. En consecuencia, en un primer momento resulta significativo el hecho de que al confrontar lo invertido entre 1996 y 1997, en este último período hubo una reducción del presupuesto ejecutado del 56,6% con respecto a lo ejecutado en 1996. Por tanto, a partir de los datos anteriormente señalados, se observa de manera clara que el impulso financiero de los programas sociales previstos en La Agenda Venezuela disminuyó significativamente en 1997.

Según cifras presentadas por M. López y L. Lander, (2000) tomadas de un trabajo elaborado por Mandato, (1998) en torno al gasto social en Venezuela durante el siglo XX, el gasto en educación pasó de 11. 947,69 millones de Bs. en 1993, –fecha en la que se inicia el segundo mandato de Rafael Caldera- a 11.524, 16 en 1994, lo que muestra una reducción del gasto en educación de 423.53 millones de bolívares en tan solo un año.

Cuadro No. 2. AGENDA VENEZUELA

POBLACIÓN ATENDIDA Y PRESUPUESTO EJECUTADO 1996 Y COBERTURA E INVERSIÓN 1997. TOTAL NACIONAL									
Programas	1996				1997				
	Meta	Ejecución física	Unidad de medida	PA	PE	Meta	Ejecución física	PA	PE
Total				387.665,1	362.239,6			476.848,1	192.953,8
Ministerio de la Familia				50.344,1	43.204,8			63.904,0	26.078,1
* Hogares y multihogares	350.000	319.370	Niño atendido	39.494,1	34.434,2	350.000	343.312	50.854,0	18.081,4
* Fortalecimiento social	689	689	Comunidad Atendida	10.850,0	8.770,6	3.018	862 a	13.050,0	7.996,7
Ministerio de Educación				224.221,2	222.579,8			251.588,2	142.209,8
* Subsidio familiar	3.294.000	2.979.548	Alumno	173.260,8	171.621,9	3.033.889	2.923.550	172.299,7	84.198,2
Alimentario escolar	729.291	603.775	Alumno	13.544,0	13.544,0	692.852	479536 b	31.243,0	15.172,3
* Dotación de útiles y uniformes	3.294.000	3.290.000	Alumno	37.416,4	37.413,9	3.294.000		48.045,5	42.839,3
Fundación Juventud y Cambio				9.848,7	9.487,8			6.889,1	0,0
* Capacitación y empleo joven	100.000	95.111	Joven capacitado	9.848,7	9.487,8	100.000		6.889,1	0,0
Ministerio de Agricultura y Cria				12.050,0	6.463,9			17.984,9	2.718,4
* Alimentario estratégico	2.000.000	1.981.993	Personas	12.050,0	6.463,9	7.726.712	2.571.025	17.984,9	2.718,4
Ministerio del Trabajo				22.617,3	18.991,5			28.162,4	0,0
* Incremento al ingreso de pensionados	161.211	163.121	Pensionado	22.617,3	18.991,5	198.676		28.162,4	0,0
Ministerio de Transporte y Com.				15.776,5	13.282,9			15.776,0	1.171,0
* Subsidio al pasaje estudiantil	55915 / 1243454	46.814 / 650.432	Unidades de transporte / Alumno	15.776,5	13.282,9	46.814 / 2.559.765	56.000 / 650.432	15.776,0	1.171,0
Ministerio de Sanidad				52.807,3	48.228,9			92.543,5	20.776,5
* Dotación de materiales médico-quirúrgico	1.390	1.390	Ambulatorio	2.737,2	2.737,2	1.390		5.021,2	0,0
* Alimentario materno infantil	500.000	446.515	Población a atender	17.143,1	16.900,3	418.200	998.925	38.058,2	3.002,0
* Meriendas y comedores escolares	1.206.194	1.141.909	Población a atender	21.459,9	20.839,6	1.050.776	1.130.160	32.695,0	14.603,3
* Suministro de medicamentos	8.000.000	1.979.671	Tratamientos / récipes	4.202,0	487,0	3.340.899	83.449	9.504,0	144,2
Protección al anciano	100.900	100.900	Ancianos atendidos	7.265,1	7.264,8	100.900	100.900 d	7.265,1	3.027,0

PA: Presupuesto acordado (millones de Bs.)

PE: Presupuesto ejecutado (millones de Bs.)

Fuentes: (CORDIPLAN, 1998)

Asimismo, en 1998, cuatro años después de la publicación del Plan de estabilización y recuperación económica (1994) y la puesta en marcha de La Agenda Venezuela (1996), este gasto significó una erogación de 11.055,33 millones de Bs., lo que muestra no solamente que dicho gasto se redujo con relación a la ejecutado en 1993 en 892,36 millones de bolívares, sino que si se confronta este dato con la variación promedio del índice de precios al consumidor (IPC), que se ubicó en 1993 en 38,12 y en 1998 en 35,78 (Baptista, 1997), se observa desde el punto de vista real una merma en el gasto social en educación durante el referido período.

Esta situación se hace mucho más compleja, en la medida que el porcentaje de desocupados de la Población Económicamente Activa (PEA) aumentó en un 4,98% entre 1993 y 1998. Registrando además un incremento significativo del 7,6% en cuanto a los ocupados en el sector informal de la economía. De igual forma, en cuanto a la distribución del ingreso se refiere, hay una caída importante del ingreso anual real expresado en bolívares, ya que el mismo pasó de Bs. 20.636 en 1993 a Bs. 15.299 en 1997 (Baptista, 1997).

En cuanto a la situación de la pobreza en Venezuela, dada la importancia de estos indicadores para la investigación, presentamos el siguiente cuadro ilustrativo:

Cuadro No. 3
Hogares en situación de pobreza 1990 – 1997

AÑO	No. de Hogares	% Hogares en pobreza	% Hogares en pobreza extrema
1990	3.859.923	41,48	18,62
1991	3.914.165	35,37	16,01
1992	4.032.402	37,75	15,52
1993	4.190.519	41,37	16,81
1994	4.396.784	53,65	27,52
1995	4.396.354	48,20	22,95
1996	4.549.363	61,37	35,39
1997	4.468.445	48,33	27,66

Fuente: (IESA, 2000) en (M. López y L. Lander, 2000).

Como se puede observar en el cuadro No. 3, resulta notorio el aumento de el No. de hogares, como los porcentaje de hogares en pobreza y pobreza extrema, entre los años 1993 y 1997, lo cual evidencia el fracaso de la política del

gobierno de Caldera en cuanto se plantea desde el punto de vista social, la reducción de la pobreza a través de la aplicación del conjunto de programas sociales que están registrados en La Agenda Venezuela.

En consecuencia, el deterioro real de las condiciones de vida de la población venezolana, es expresión de la disminución del gasto social en educación, así como la disminución de la inversión en los programas sociales compensatorios entre 1996 y 1997, además de la profundización de la conflictividad política, explican de alguna manera la improcedencia e incapacidad de la política social instrumentada durante el período 1993 – 1994, como mecanismo para la conquista de la equidad y el combate contra la desigualdad social.

3.GERENCIA SOCIAL Y POLÍTICA SOCIAL: ALGUNOS ELEMENTOS PARA SU EVALUACIÓN

Desde principios de los noventa, y como producto de todo el proceso de discusión en torno a la política social y la crisis económica, política y social, en América Latina de manera general y en Venezuela de modo particular, se introducen algunas ideas sustanciales en cuanto a la conducción y dirección de las instituciones de la red social, así como de las orientaciones en la dimensión operativa de la política social. De hecho, en el IX plan de la Nación (1995), se incorporan con mucha fuerza los conceptos de: eficacia, eficiencia, efectividad y equidad, como principios normativos que debían fundamentar a la política social propuesta.

Se trata de una visión en la que se reconoce, por lo menos desde el punto de vista teórico, la necesidad de dotar a la política social de conocimientos, metodologías y los instrumentos técnicos necesarios para el diseño, implementación y evaluación de dicha política, lo cual es fundamental para superar las concepciones tradicionales que la reducen a simples mecanismos asistencialistas y remediales.

Sin embargo y a pesar de estas definiciones, de manera contradictoria, posterior al IX Plan de la Nación, en 1996 con la publicación de La Agenda Venezuela, se centran todos los esfuerzos en el área social, en la definición e implementación de los ya conocidos programas sociales, los cuales reducen a la política social, a la mera ejecución de un conjunto de programas de naturaleza compensatorios, de subsidios directos y de temporalidad limitada, que se ajustan perfectamente a las pautas planteadas por los principales organismos multilaterales y que dan continuidad a la noción de política social que se inicia en el país en el segundo gobierno de Carlos Andrés Pérez.

Con relación a esta lógica de política social, García (1993) comenta que:

A partir de 1989 se intenta instaurar una "nueva política social" que incrementa por primera vez subsidios masivos focalizados en los más pobres y programas con el concurso de organizaciones no gubernamentales, y crea nuevas estructuras para evitar la rigidez burocrática de los institutos tradicionalmente dedicados a la política social (...) No obstante, en virtud de que no se producen reformas que permitan cambiar el rumbo de los servicios masivos, la calidad de éstos continuó deteriorándose contribuyendo a crear nuevas segmentaciones (García en: Cartaya, 1991).

En el caso del segundo gobierno de Rafael Caldera (1993 – 1998), después de una ausencia real en cuanto a la definición e implementación de la política social en los primeros años de su mandato, se observa una debilidad significativa en materia de gerencia social, lo cual queda corroborado, después de realizar una revisión exhaustiva de los principales documentos de planificación del Estado es decir, el Plan de estabilización y recuperación económica (1994), El IX Plan de la Nación (1995) y La Agenda Venezuela (1996).

Más allá, de algunos conceptos y planteamientos aislados, que de alguna manera ubicamos dentro del amplio mundo de lo que hemos definido como gerencia social para los fines de este informe de investigación, dentro de los que destacan lo referido a la formación del Capital Humano (La Agenda Venezuela, 1996), así como elementos vinculados a los conceptos de eficiencia, eficacia,, honestidad, equidad y consideraciones en torno a la promoción de la participación de los beneficiarios directos de los programas, se nota una seria debilidad en torno a la concepción y orientaciones gerenciales previstas por el Estado para el impulso de la política social.

En el Plan de estabilización y recuperación económica (1994), a pesar de indicar algunos objetivos orientadores, tales como: promoción de las organizaciones de la comunidad, diseño de la política fiscal con objetivos distributivos y la institucionalización de mecanismos de distribución del gasto, las proyecciones en términos de la gerencia de la política social del Estado no superó su carácter meramente discursivo, en la medida que no se prevén las estrategias orientadas a garantizar la construcción de la viabilidad necesaria para el logro de los objetivos anteriormente comentados.

Resultan ilustrativas las conclusiones que en este sentido, llegó un equipo de trabajo del CENDES, coordinado por Jorge Giordani (1997), quienes en torno a lo referido a la viabilidad y factibilidad del Plan de estabilización y recuperación económica, así como el propio IX Plan de la Nación, plantean que:

La política económica y social definida no contempla el carácter conflictivo en las relaciones entre sus objetivos y las áreas de decisión que integran el problema

que se pretende atacar. Además, (...) resulta difícil encadenar en trayectorias de posibilidades las condiciones necesarias para la realización de las acciones. Al mismo tiempo, al realizar el análisis del juego de actores, en términos no cooperativos, nos permitió precisar que la interdependencia estratégica es la que está determinando las posibles jugadas de los mismos y que, por consiguiente, no es un simple problema de expectativas respecto al programa económico y social (Giordani, López y otros, 1997: 81).

No basta perfilar un horizonte normativo, sin que el mismo se acompañe de las estrategias necesarias que garanticen un acercamiento más efectivo entre el deber ser y la realidad misma de la implementación de la política social.

Siendo coherente con la concepción de gerencia social que hemos promovido a lo largo del presente informe de investigación, resulta importante señalar, que una de las debilidades más notoria, en los referidos documentos de planificación nacional, está estrechamente vinculada al hecho, de no impulsar de manera prioritaria un proceso de transformación de las instituciones y diferentes organizaciones destinadas a la política social. Lo que pasa necesariamente por comprender que la formación, ejecución y logros de la política social, tiene una estrecha interdependencia con relación al conjunto de relaciones conflictivas o no, entre los diversos actores involucrados en dicho proceso.

Si se pretendía promover un cambio sustancial en la naturaleza y características de la política social, resultaba vital comprender que esto pasaba, necesariamente, por una reforma profunda de las instituciones sociales; para lo cual es fundamental evaluar y confrontar, la estructura y razón de ser de las instituciones que conforman la red institucional de la política social y su correspondencia con las exigencias de la realidad social para el momento de la definición e implementación de dicha política.

Es decir, desde el punto de vista técnico debió establecerse como una prioridad estratégica, la puesta en marcha de un proceso de reestructuración profunda de las instituciones y organizaciones del Estado encargadas del desarrollo de la política social, capaz de permitir la adecuación de dichas organizaciones, a los requerimientos de la política social que articulara de manera efectiva, las demandas y necesidades de los beneficiarios de la política social.

Es por ello, que Trino Márquez (1996) plantea que una nueva política social, debe pasar por:

introducir reformas institucionales que eleven la capacidad del Estado en la formulación y ejecución de políticas sociales. La reforma y modernización del sector social constituye un reto básico del Estado venezolano. Esta transformación implica, entre otros aspectos, superar el déficit relacionado con la ausencia de personal

profesional capacitado para diseñar los planes sociales y gerenciar su instrumentación (Márquez, 1996: 138).

Siendo las organizaciones e instituciones de la política social, la dimensión estructural encargada de materializar las orientaciones y políticas dirigidas al sector social, es definitivamente importante dedicar esfuerzos de análisis en cuanto a la estructura, dinámica, capacidades y aspectos culturales propios de dichas organizaciones. Esto, desde el punto de vista de la política social propuesta y desarrollada, debió implicar un conjunto de acciones, más allá de la simple declaración de propósito que se observa en los documentos comentados con anterioridad.

Con relación a esta idea, Giordani, López y otros (1997), comentan que:

Si los objetivos generales del IX Plan de la Nación son producir una transformación productiva y mejorar las condiciones de vida de la población, necesariamente se debió desarrollar un nuevo marco institucional que permitiera una estructura de incentivos que fomente la existencia de mercados eficientes y permita reestructurar el juego de los actores sociales. El problema estriba en que, producto de las diversas reestructuraciones que ha sufrido el sector público, nos hemos quedado con organizaciones cuyo funcionamiento y misión real es servir de instancias de legitimación de las propuestas de intervención social, (...) por lo cual, el problema desde una perspectiva de gobierno, no se encuentra predominantemente en los fines sino en los medios organizacionales que garantizan la ejecución de los Planes Nacionales (Giordani, López y otros, 1997: 96).

El análisis y cambio organizacional, se constituyen en un aspecto determinante que está asociado a las posibilidades de realización y alcance de los objetivos previstos para la política social. Un ejemplo significativo de esto, es que un grueso importante de los programas sociales previstos en la Agenda Venezuela fueron instrumentados a través del sistema de la educación formal, debido a las serias dificultades para poder acceder a los sectores sociales más pobres los cuales se constituyeron en la población objetivo de dichos programas.

Sin embargo, autores como Cartaya (1991), Vilas (1995) y otros, han señalado con mucho énfasis que el sistema escolar formal no es precisamente el mejor mecanismo de distribución de los beneficios de los programas sociales, en la medida que hay sectores importantes de la población que por encontrarse en situación de exclusión social, ni siquiera logran ingresar o mantenerse dentro del sistema escolar.

Resulta un aspecto vinculado a la gerencia social, el estudio e instrumentación de mecanismos idóneos que garanticen que los programas sociales lleguen

a los sectores sociales a los cuales han sido destinados. De hecho, aquí radica uno de los fundamentos de la focalización como instrumento de la política social.

El mismo Trino Márquez (1996), comenta que “Solamente uno de cada tres niños (34,3 %) que ingresa a la escuela logra concluir el ciclo básico”, mientras que al referirse a la deserción escolar plantea que:

La deserción escolar es hoy un fenómeno ampliamente extendido que afecta de modo particular a las capas más vulnerables de la población. La asistencia escolar entre niños cuyas edades están comprendidas entre 3 y 6 años es 62%; se incrementa a 87,5% para las edades entre 7 y 14 años; y desciende a 49,3% en el grupo entre 15 y 19 años. Este descenso tan abrupto se debe a que muchos jóvenes se ven obligados a incorporarse temprano al trabajo para contribuir con el ingreso familiar (Márquez: 1996: 114).

En consecuencia, un indicador de éxito en cuanto a la gerencia de la política social, es lo referido a las capacidades conceptuales y técnicas para el logro de los objetivos propuestos, lo que pasa necesariamente por la adecuada articulación entre el análisis de la situación dada y la instrumentación de las estrategias requeridas para alcanzar la situación deseada. Todo esto, tras la evaluación permanente, tanto de los factores internos, como del conjunto de elementos que caracterizan el entorno político, económico, social y cultural.

Otros aspectos que resultan importantes, es lo relacionado con las fuentes de información, el estilo de planificación, la diversidad de los programas sociales, la concepción de evaluación y la noción de calidad como elemento consustancial dentro de una perspectiva moderna de gerencia social.

Con relación al primer aspecto, en el análisis de los documentos se observa una ausencia en cuanto al tema de la información social. Ya desde principios de los ochenta, el propio Banco Mundial (1984) en el informe anual plantea una recomendación dirigida al establecimiento de sistemas de información social confiables, los cuales resultan vitales para los efectos del diseño, implementación y evaluación de los programas sociales compensatorios. Asimismo, plantean que para el establecimiento de criterios de evaluación de los programas con base a los conceptos de eficiencia, eficacia e impacto, resulta fundamental contar con indicadores precisos sobre la situación social de manera global, como de aspectos específicos, sectoriales y poblacionales.

No es posible diseñar programas sociales efectivos, si no se dispone de algunos indicadores sociales claves, más aún en el caso de los programas de tipo focalizados, los cuales requieren información actualizada y oportuna, debido a sus características y delimitación temporal. Por tanto, no basta la asignación de recursos financieros, sino que es fundamental que esos recursos, por lo general

cada vez más escasos, se utilicen de manera adecuada y lleguen a los sectores para los cuales han sido destinados.

Destaca el hecho, de que a pesar que en el período en cuestión (1993 – 1998) hay una amplia variedad de trabajos asociados a la gerencia social, en las que se insiste en el tema de las fuentes de información social, dentro de las que destacan las publicaciones de la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS), tanto en la serie de cuadernos Cátedra abierta de gerencia social y cuadernos de investigación, en los documentos oficiales revisados hay una ausencia en términos de la definición de ciertas medidas y lineamientos dirigidos a atender la creación y desarrollo de un sistema de información social específico, que permitiera nutrir y dar seguimiento a los catorce programas de la Agenda Venezuela y promover los procesos de evaluación, tanto de consistencia interna, implementación e impacto social.

Otro aspecto que resulta importante desde la perspectiva de la gerencia social, es lo referido al modelo y estilo de planificación. A pesar, que en los documentos oficiales se hace mención sobre la necesidad de superar la noción normativa de la planificación, se observa que no se estableció una estructura técnico – operativa mínima, que posibilitara ir más allá del análisis de la situación dada (realidad situacional), es decir, del establecimiento de lo que en planificación estratégica, Carlos Matus (1987) define como el momento normativo.

Se trata de asumir que el logro de los objetivos de la política social implica, desde una noción de planificación distinta a la tradicional, la construcción del camino de viabilidad, el cual debe garantizar el tránsito exitoso desde la situación inicial a la situación objetivo deseada. Para que esto se pueda producir, es indispensable la formulación y la definición de las estrategias que se requieran para garantizar la consecución de los objetivos previstos. Más allá, de la declaración de propósito del establecimiento de un estilo de planificación distinto al tradicional, no se observa un avance significativo, en la medida que pareciera no comprenderse, que no basta la definición de los objetivos si no se acompaña dicho proceso del establecimiento preciso de las acciones necesarias para garantizar el cómo alcanzarlos.

En cuanto a lo referido a la noción de planificación utilizada tanto en la formulación como en la implementación del IX Plan de la Nación, Giordani, López y otros (1997), plantean que:

Todo el esfuerzo se centra en garantizar la coherencia del discurso y en el diseño de la estrategia para la consulta y comunicación del mismo, una vez formulado el Plan; quedando sin evaluar las consecuencias sociales y políticas y sin resolver la participación activa de los actores sociales en los compromisos del mis-

mo, en virtud de que las características de las herramientas seleccionadas no facilitan la participación y comunicación de los actores (...) las herramientas de trabajo utilizadas son más coherentes con una concepción del planificador de procesos sociales (Giordani, López y otros, 1997: 78).

En lo que respecta a lo que hemos señalado como la diversidad de los programas sociales, al revisar de manera detenida la Agenda Venezuela, observamos que existe una muy amplia gama de programas (14 en total) que van desde las necesidades alimentarias, hasta lo referido a lo que denominan como solidaridad social.

Al respecto, compartimos la opinión de autores como, Vilas (1995) y Laurell (1995), quienes coinciden en señalar que en tiempo de crisis es fundamental diseñar una política social que promueva procesos de intervención social, sobre las necesidades de mayor impacto para la población. Se trata de comprender, que no sólo por razones financieras, sino sobre todo dada las carencias e incidencias de las mismas sobre las condiciones de vida de un grueso importante de la población, es vital dirigir los recursos hacia aquellas áreas de la política social que estimulen la atención sobre las causas que originan las carencias y problemas sociales.

Esto pasa, necesariamente, por el estudio profundo de las necesidades y razones que generan la desigualdad y la inequidad social, con la utilización de métodos y metodologías de investigación que aborden esta realidad desde las perspectivas cuánticas y estadísticas, así como de procedimientos menos generales y más vinculados a las características particulares de los grupos de la población.

El diseñar e implementar un amplio número de programas, como los registrados en la Agenda Venezuela, no significa necesariamente que se garantizará una atención adecuada y precisa de las necesidades y problemas de los sectores más desfavorecidos. Además, desde el punto de vista de los recursos, el pretender generar procesos de intervención social, sobre un amplio espectro de necesidades, sin el establecimiento de ciertos criterios en cuanto a las prioridades, genera fuertes tendencias hacia la dispersión, la ineficiencia y la ineficacia, en la medida que la relación entre la inversión y los logros de la política social, se ven más impactados por las condiciones de crisis y escasez, con altos niveles de demanda de los beneficiarios.

En cuanto al asunto referido a la evaluación de la política social en general y los programas sociales de manera particular, no se observan en los documentos consultados, lineamientos dirigidos a los procesos de evaluación, que permitirían establecer con claridad la evolución de los mismos, tanto en su formulación, implementación y efectos más significativos. Esto permite presumir, que el tema

de la evaluación de los programas no se constituyó en una prioridad, por lo menos, en lo que respecta a los principales documentos de planificación del Estado.

Este hecho, nos permite plantear que la ausencia de consideraciones vinculadas a la evaluación de la política social durante el período en cuestión, se constituye en una debilidad, desde la perspectiva de la gerencia social, en la medida de que al no ser ubicada como un aspecto significativo de la planificación Nacional, muestra una cierta actitud gubernamental que pareciera no dar, la importancia y significación necesaria a la evaluación como un aspecto consustancial en la búsqueda de la eficiencia, eficacia y efectividad de la política social y los programas sociales. Asimismo, sucede en lo referido al tema de la calidad de los beneficios y procesos sociales promovidos a partir de la aplicación de la Agenda Venezuela, lo que resulta paradójico, ya que el problema de la calidad, se constituyó en un aspecto de relevancia en los principales modelos gerenciales de mayor difusión en el período estudiado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aleman C. y Garcés J. (2000), *Política Social*, McGraw-hill, México.
- Alvarado, Jilma (1990), *El Gerente en las Organizaciones del Futuro*, UPEL –*Serie de Trabajos de Ascenso*, Caracas.
- Banco Mundial (1990), *Informe anual de desarrollo mundial*, Washington D. C.
- Baptista, Asdrúbal (1997), *Bases Cuantitativas de la Economía Venezolana 1930 – 1995*, Fundación Polar, Caracas.
- Cartaya, V y D'elia, Y. (1991), *Pobreza en Venezuela: Realidad y políticas*, CESAP – CISOR, Caracas.
- CORDIPLAN (1994), *Programa de Estabilización y Recuperación Económica*, Caracas.
- (1995), *IX Plan de la Nación*, Caracas.
- (1996), *La Agenda Venezuela*, Caracas.
- Donati, P. P. (1985), *La Frontera de Política Social*, Franco Angeli editores, Roma.
- Fayol, Henry (1961), *Administración Industrial y General*, FCE, México.
- Franco, Rolando (1984), *Evaluación de Proyectos Sociales*, Ediciones Gel, Buenos Aires.

Giordani, J., López y otros (1997), *Cuadernos del CENDES*, UCV, Caracas,

González, Franklin (1997). "A un Año de la Agenda Venezuela: Evaluación de un Ilusión", *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol. 3, No. 2, FACES – UCV, Caracas.

Kliksber, Bernardo (1989), *¿Cómo enfrentar la pobreza?, Estratégica y experiencias organizacionales Innovadoras*, segunda edición ampliada, PNUD–CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios políticos y sociales, México.

— (1994), *Pobreza: Un tema Impostergable, Nuevas respuestas a nivel mundial*, FCE – PNUD CLAD, México.

— (1992), *¿Cómo enfrentar la pobreza? "Cuellos de Botella de la Gerencia Social"*, FCE, México.

Laurell, Cristina (1995), "Para pensar una política social alternativa", *Cuadernos CODEES-FACES-UCV*, Caracas.

López, M y Lander, Luis (2000), "Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, No. 4, FACES – UCV, Caracas.

Mali, Paul (1981), *Management Hand Book*, Harper Row, New York, citado por Alvarado–1990.

Mandato, Eleonora (1998), *El Gasto Social en Venezuela durante del siglo XX*, Impregraf, Caracas.

Marquéz, Trino (1996), "Estrategias de reducción de la pobreza y política social en Venezuela: Rol de la Educación y Salud", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, No. 1, FACES – UCV, Caracas.

Matus, Carlos (1987), *Política, Planificación y Gobierno*, FCE, México.

Piñango, Ramón (1999), *"La política Social en las últimas dos décadas", Política social: exclusión y equidad en Venezuela durante los años noventa*, Fonvis/Ildis-Venezuela/Cendes-UCV/Nueva Sociedad, Caracas.

Vilas, Carlos (1995), "Empresa, Trabajadores y Estado: Las claves del desarrollo", *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 2, No. 4, FACES – UCV, Caracas.