

¿Transición o continuismo? La política social venezolana en el inicio del nuevo milenio.

Irey Coromoto Gómez Sánchez*

Resumen:

En este trabajo se abordan algunos elementos relativos al contenido y desempeño de la política social en el período 1999-2001, en el contexto de los cambios políticos ocurridos en el gobierno de Hugo Chávez. Se toman como ejemplo los casos del Fondo Unico Social (FUS) y el Plan Bolívar 2000, ya que ambos expresan el papel del sector militar, el cual constituye un actor con un peso significativo para el desarrollo de la gestión social. Para el análisis se consideran los lineamientos de la política social gubernamental, en contraste con el perfil que ha mostrado el desarrollo de esta política durante el período estudiado. A partir de esta indagación es posible afirmar que en este corto período de la política social venezolana, se han reproducido en nuevo formato aquellos factores institucionales que desde décadas atrás ha limitado el funcionamiento eficiente del sistema administrativo público, y por ende han impedido la ampliación de la democracia y la construcción de ciudadanía.

PALABRAS CLAVES: política social, gobierno de Hugo Chávez, sector militar.

*Trabajadora Social. Maestría en Planificación del Desarrollo. Aspirante a Doctor en Ciencias Sociales. Profesora Asociada, Universidad de Oriente. Núcleo de Sucre. Integrante del Programa de Promoción al Investigador (PPI-Nivel I). Investiga y publica en temas referidos a política social y reforma del Estado. Email: ireycoro@hotmail.com.

¿Transition or Continuity? Venezuelan Social Policy in the Beginning of a New Millenium

Abstract:

In this work some relative elements to the content and performance of the social policy during the period 1999-2001 are considered, in the context of the political changes succeeded in Hugo Chavez's government. The cases of the Fondo Unico Social (FUS) and the Plan Bolívar 2000 are taken since both express the role of the military sector, an actor with a significant importance to develop the social programs. The analysis is based in the government orientations of the social policy during the studied period. From this investigation it is possible to affirm that in this short period of the venezuelan's social policy, those institutional factors that from decades back has limited the public management system efficiency, the democracy expansion and the citizenship construction, have been reproduced in a new format.

Key words: social policy, government of Hugo Chavez, military sector.

1. Introducción.

Venezuela es uno de los países de América Latina que ha acumulado, en los últimos años, de manera vertiginosa los mayores déficits sociales, situación que como es natural ha debilitado y desvalorizado uno de sus principales capitales políticos, como lo es la democracia. De manera que el aumento de los niveles de pobreza, desempleo y precariedad social ha ido de la mano con el deterioro de las instituciones democráticas y la deslegitimación de los poderes públicos, creando una crisis en todos los ámbitos de la sociedad, que con diferentes matices y niveles se mantuvo durante toda la década de los noventa. De ahí que el vacío de poder dejado poder ante la falta de legitimidad de los partidos políticos tradicionales, la tendencia mesiánica en la cultura política nacional así como las aspiraciones de cambios políticos que existían en la sociedad venezolana, hayan influido, a finales del año 1998, en el triunfo electoral de Hugo Chávez y su proyecto de la "V República".

Haciendo una revisión de la política social, en el marco del corto pero significativo período 1999-2001, sostenemos que dicho período más que una transición se caracterizó por el continuismo, en tanto no se produjeron señales claras en cuanto a la recuperación del papel de las políticas públicas en la creación y defensa de espacios de ciudadanía y en la atención efectiva de las necesidades sociales de la población. En tal sentido, el proceso político no avanzó más allá de la aprobación de la Carta Magna en el año 1999, la relegitimación de los pode-

res públicos y la aplicación de ciertas variantes en la reorganización del poder ejecutivo. Las reformas se quedaron en lo normativo, manteniéndose la enorme brecha entre el panorama social y lo que rige para los venezolanos en materia de derechos sociales y políticos. Contrariamente, la transición creada por la discusión y aprobación de reformas políticas y la concentración de la atención de los factores políticos en el proceso de relegitimación de los poderes públicos (Elección de la Asamblea Nacional Constituyente y de los demás poderes), así como la reorganización y reestructuración que acompañó el inicio del período gubernamental generó un vacío en materia de política social, al punto que algunos analistas afirmaron la inexistencia de la misma, sustituida por el predominio de acciones vinculadas al modelo compensatorio y focalizado que predominó en la década pasada durante los segundos períodos de gobierno de Carlos Andrés Pérez y Rafael Caldera.

El abordaje de la cuestión social en el período estudiado reproduce tendencias negativas ya existentes; es decir, se caracteriza por ser una acción coyuntural e inediatista, que no tiene continuidad institucional y que además sigue penetrada por la lógica clientelar y patrimonialista; no siendo por lo tanto coherente con el discurso gubernamental de una “revolución social” y con el contenido de los nuevos instrumentos legales que teóricamente protegen al ciudadano.

En este trabajo se revisa la política social venezolana durante la gestión de gobierno de Hugo Chávez Frías. El objetivo es analizar el manejo de la política social en este corto período a partir de la revisión de algunas propuestas en el área social (presentes en el plan general de gobierno, el proyecto político del MVR y los lineamientos de la política social) en contraste con que ha sido el perfil que en la práctica ha mostrado la gestión gubernamental.

El trabajo está estructurado de la siguiente manera: en primer lugar, se formula la interrogante: ¿Hacia dónde va la política social?. Para responder a la misma se presenta una revisión del Plan Económico de Transición (PET); simultáneamente se exponen algunos indicadores de la gestión económica del gobierno de Hugo Chávez. En otro apartado se plantean los objetivos del llamado “*polo de equilibrio y equidad social*” del Proyecto Bolivariano así como los lineamientos de política social de lo que en la propuesta gubernamental se califica como “*La Revolución Social de la V República*”. Finalmente, se señalan los rasgos

más relevantes que ha tenido la política social poniendo especial atención a los casos del Fondo Único Social (FUS) y el Plan Bolívar, como paradigmas de la gestión de esta política en el período estudiado.

2. ¿Hacia donde va la política social en la v republica?

La experiencia política venezolana a partir del año 1999 fue considerada como expresión de las nuevas orientaciones y sistemas de acción política que se registran en América Latina y el mundo entero, calificado entre otras cosas como un fenómeno de “destradicionalización” de la política (Rivas, 2000). En la explicación de dicho fenómeno se afirma que aunque hay una ruptura con la tradición representada en los partidos políticos y en los viejos liderazgos, existe también la posibilidad de que los líderes y movimientos emergentes siguiendo una orientación mesiánica y neopopulista, reproduzcan la vieja tradición de hacer política (Rivas, ob, cit. p. 65). Esta afirmación tiene mucho sentido, tomando en cuenta el curso de los acontecimientos políticos ocurridos en el mes de abril del año 2002. Aunque no es el propósito aquí el de hacer una indagación acerca del carácter populista o neopopulista del régimen del presidente Hugo Chávez, consideramos necesario esbozar algunos elementos del contexto sociopolítico característicos del régimen de la “V República”, que a nuestro modo de ver tienden a reproducir los vicios y fallas de la sustituida democracia puntofijista. Esta idea sostenida por algunos analistas (Trolío, 2002; Sosa, 2001; Carrasquero y Welsh, 2001) se basa en la presencia en los planos político y económico -principalmente- de factores institucionales que bajo un formato “revolucionario” han tenido continuidad en el nuevo sistema. Estos factores históricamente han sido una piedra de tranca en la gobernabilidad democrática y la construcción de ciudadanía en Venezuela. Entre ellos destacan: el centralismo partidista y su penetración en las instituciones de la sociedad. La hegemonía Estado-partidos políticos se expresa -entre otras cosas- en el control partidario de la esfera estatal en la formulación y ejecución de las políticas públicas, cuestión que introduce distorsiones en el funcionamiento del aparato público, las más visibles: su falta de eficiencia, el escaso impacto en la atención de la cuestión social y la corrupción político-administrativa.

Relacionando esta situación con lo relativo a la política social, el panorama resulta bastante complejo, tomando en cuenta que debemos hacer diversas lecturas de un mismo proceso, en el cual aparecen elementos que pueden parecer antagónicos entre sí. Por ejemplo, la centralización-descentralización; la participación y no participación ciudadana; la autogestión comunitaria y el intervencionismo estatal. Se observa en el discurso benefactor hacia los llamados sectores populares y en el marco normativo de la reciente constitución de 1999, una aparente revalorización de los derechos ciudadanos y del papel protagónico del Estado en el cumplimiento de los mismos. Sin embargo, en la experiencia que estamos analizando, paulatinamente se han presentado contradicciones en las prácticas sociales de los actores gubernamentales, en el funcionamiento del sistema de asistencia social estatal.

En este contexto es pertinente interrogarse por el destino de la política social. El progresivo retroceso que ha experimentado esta política desde la década de los ochenta no se ha detenido a pesar de los avances que se han dado recientemente en materia jurídico-legal en cuanto a la protección social. Puede decirse que el enfoque de política social compensatorio y focalizado, que se impuso desde finales de los años ochenta, a partir de la aplicación de medidas de estabilización y ajuste económico, ha tenido continuidad en el período de la V República, a pesar de la invocatoria a una "Revolución Social" en el llamado "Proyecto Bolivariano" y los planes económicos del gobierno, los cuales proponen atacar la exclusión, la injusticia social y lograr la participación democrática.

2.1 El programa económico de transición (pet) 1999-2000 y algunos indicadores de la gestión económica.

El PET constituyó la propuesta inicial en materia económica que se propuso en el corto plazo para orientar la gestión de gobierno de Hugo Chávez. A pesar de su limitado alcance en el tiempo, dicho plan se planteó como objetivo: *la promoción de un crecimiento sostenido y diversificado de la economía, reducir la inflación y aumentar el nivel de empleo productivo para proteger el poder adquisitivo de las familias.*" (CORDIPLAN, 1999), en el marco de un "nuevo modelo de desarrollo" que expone el *"establecimiento de una economía humanista, autogestionaria y competitiva."* Es notable el énfasis puesto en la búsqueda del control y estabilidad macroeconómica como vía para lograr el crecimiento económico, cuestión en la que no marca diferencia con

los programas de ajuste de los períodos gubernamentales anteriores. En cuanto al Estado, se afirma el rol regulador y promotor de la actividad económica, planteándose que *“actuará en protección del interés general de la población, promoviendo las actividades económicas privadas y regulando la intervención de los agentes económicos para evitar condiciones de competencia desleal...”* (Ibid.). Más adelante, se señala que el papel del Estado en cuanto a la dinamización y diversificación del aparato productivo nacional consistirá en el diseño de políticas de promoción y apoyo que propicien la iniciativa privada nacional y el ingreso masivo de inversión extranjera, como complemento del ahorro interno para la formación del capital que requiere la aplicación del programa económico.

Por otra parte, el PET propone una consolidación del ajuste fiscal. Uno de los puntos principales de este ajuste y que tiene relación con la política social, es el relativo a la elevación de la productividad del gasto público mediante cambios en la gerencia pública que reduzcan funciones y hagan más transparente la reasignación de recursos. En tal sentido, se mantienen ciertos valores, que han sido el eje central desde que se inició la aplicación de programas de ajuste económico, entre ellos, la búsqueda de eficacia en dicho gasto y la preferencia en la orientación del gasto social hacia los llamados sectores más vulnerables de la población (Cf. Agenda Venezuela, CORDIPLAN, 1996). Al respecto, el programa gubernamental plantea que *“.. se consolidará y asegurará la recuperación del monto y calidad del gasto social, mejorando su focalización y garantizando su financiamiento prioritario.”*.

Entre las medidas o acciones específicas destinadas a corregir el déficit fiscal vinculadas a la protección social, se plantea la revisión del nuevo esquema de seguridad social para determinar su viabilidad fiscal, reestructuración de los programas sociales y creación de un Fondo Único Social que regulará y financiará los programas sociales.

En cuanto a la intervención en el mercado laboral como componente de la política social, el PET propone la generación de empleo y el retorno de capital humano. Destaca la meta de lograr un nivel de inversión pública equivalente al 2,4 % del PIB, lo cual representaría una recuperación de la declinación que ésta ha venido experimentando en los últimos años (1,7% en el período 1979-1988; 1,04 % para el período 1989-1997), (Cf. González, 2001). Por otra parte, se dice que el au-

mento del empleo y el mejoramiento del salario real van a depender de la estabilidad macroeconómica, específicamente del control de la inflación y del nivel de inversión privada. Se plantea a su vez el mejoramiento de la cualificación del trabajador y una mayor coordinación y participación de los gobiernos locales. Para la reactivación inmediata del empleo se propone la ejecución de un plan de inversiones públicas (especialmente en infraestructura física y vivienda). Otras estrategias son: el desarrollo de microempresas, creación de un banco de financiamiento popular y Banco de la Mujer, como vías para fomentar el empleo independiente y asociativo; la capacitación para el trabajo de los sectores tradicionalmente excluidos de los programas en esta área; la intermediación laboral y una política salarial activa que considere la idea de salarios participativos y salario-inversión.

Uno de los elementos que se puede resaltar en la revisión de este plan económico transitorio, es precisamente su inconsistencia tanto en la relación entre fines y medios para lograrlo como en la temporalidad concebida en el mismo. En relación a esto último el PET se define a sí mismo con un carácter transitorio, estableciendo un plazo de un año (1999-2000) para su realización, que obviamente no concuerda con la propuesta de desarrollo que allí se propone (“una economía autogestionaria, humanista y competitiva”). Por otra parte, tampoco parece haber una correspondencia entre fines y medios, esto es la búsqueda de un determinado tipo de desarrollo y los cursos de acción que se proponen para alcanzarlo. De modo que el modelo de desarrollo que se anuncia en el Plan luce desconectado y como algo accesorio en lo que es el resto de su contenido. Ni el rol del Estado ni las estrategias y políticas se vinculan adecuadamente con ese modelo.

Por otra parte, según el diagnóstico de la realidad nacional que se hace en el PET, parte de la crisis heredada desde décadas pasadas se expresa en un conjunto de restricciones estructurales en la esfera económica, los cuales en el plan se definen como elementos prioritarios, cuya atención condiciona y hasta cierto punto posterga los problemas sociales que serían necesarios atender para ser fiel a la idea esbozada en el modelo propuesto. Entre esas prioridades tenemos el ajuste fiscal, el combate a la inflación y las políticas de estabilización macroeconómica en general. En tal sentido, la acción gubernamental converge con los anteriores planes económicos de ajuste. No corresponde en este momento juzgar la pertinencia y el contenido mismo de

las políticas monetarias, fiscales, cambiarias, entre otras, pero es obvio que ellas tienen que ser consideradas a la hora de revisar lo relativo a la política social, no sólo por la interconexión que debe existir entre lo económico y lo social sino por el sesgo que tradicionalmente ha impuesto la política económica a la política social.

Uno de los aspectos a los que es casi obligado referirse es a la inversión pública, aunque se ha interpretado como saludable que dicha inversión se haya incrementado en comparación con años anteriores, esto por sí misma no representa un elemento positivo para la economía, si tomamos en cuenta que el PET hizo énfasis en la importancia decisiva de la inversión privada. Una evaluación realizada por Ignacio Purroy a finales del año 2000 indicaba que el aumento de los precios petroleros experimentado desde abril del año 1999, incrementó los ingresos fiscales, permitiendo a su vez un mayor nivel de gasto público. El déficit fiscal se redujo de 2,6 (en el año 1999) a 1,8 puntos del PIB (en el año 2000), de igual manera señala el analista que la inflación tuvo una disminución significativa en el año 2000 (pasando de 20,1 en el año 1999 a 13,4%). (Purroy, 2001). En el primer año de gobierno se experimentaron otros cambios positivos en el marco macroeconómico: las reservas internacionales se incrementaron (2.348 millones de dólares durante el primer semestre del año 2000; y hubo una mayor recuperación económica (el crecimiento económico se ubicó en 3,2%). Aunque el citado autor considera que la cifra de crecimiento es todavía modesta, tomando en cuenta que sólo la estamos comparando con el alto decrecimiento que tuvo la economía el año anterior. Sin embargo, estas mejorías en el plano macroeconómico aparentemente no han tenido un impacto favorable en la reactivación económica. De acuerdo a Purroy, en este marco el Estado está demostrando una creciente incapacidad para transformar los bolívares en bienes y servicios para los ciudadanos. Ello tiene relación con los problemas de funcionamiento del aparato estatal, los cuales, a pesar del impulso a las reformas político-institucionales, siguen apareciendo como “nudos críticos” que entran el normal desarrollo de la gestión estatal y la deseada eficiencia del gasto público. De igual manera, el aumento de la inversión pública no ha representado un estímulo para la inversión privada. A juicio de Purroy, la pequeña y mediana empresa e industria que es la que puede tener un efecto multiplicador y difuminador en la generación de empleo no ha recibido suficientes señales de confianza para invertir, mientras que lo que se está dando son inversiones de multinacionales, en secto-

res punta (petróleo, electricidad, telecomunicaciones), las cuales tienen menor impacto en cuanto al bienestar general de la población.

De igual forma, vale la pena resaltar, según cifras provenientes del Banco Central de Venezuela, que entre Diciembre del año 2000 y Febrero del año 2001, es decir en un lapso de ocho (8) meses se llegó a cancelar la cantidad de 138,3 millardos de bolívares al FMI por concepto de la deuda externa, amortizándose así un promedio del 60% de la misma (El Nacional, 3-4-2001; E-1). No obstante, sigue en el aire el problema central: la necesidad de transformar el funcionamiento de la economía para hacerla menos vulnerable y dependiente del mercado petrolero. En tal sentido, aún no se observan señales claras que hagan coherente el discurso oficial de justicia social, equidad y crecimiento económico con la implantación de una economía cuyo gasto público pueda sostenerse en el largo plazo, más allá de los vaivenes del ingreso petrolero. Hasta los momentos la intervención del Estado a través de la inversión pública se ha apoyado en la ventaja que ofreció la coyuntura petrolera alcista, pero sigue la incertidumbre sobre lo que puede suceder si este escenario cambia. Todos sabemos que el bienestar colectivo no puede esperar ni tampoco se pueden seguir postergando las transformaciones que exige la sociedad venezolana.

2.2. Proyecto Bolivariano: Objetivos del “polo de equilibrio y equidad social” y lineamientos de la política social.

En el mes de mayo del año 2000 se anunció al país el contenido del llamado Proyecto Bolivariano, en el discurso oficial este proyecto viene a ser la plataforma política del movimiento político V República (MVR) para lograr la llamada Revolución Bolivariana. Este proyecto consta de cinco polos, a saber: equilibrio y equidad social, equilibrio político, equilibrio económico, equilibrio territorial y equilibrio internacional. En lo social se plantean dos principios: “la improrrogable necesidad de corregir las enormes diferencias que afectan a nuestra sociedad como lo son la exclusión y la injusticia social; y el desarrollo del ciudadano para que participe plenamente en el ejercicio democrático.” (El Nacional, 23-05-2000; E-8).

Por ser de interés del presente trabajo sólo referiremos los objetivos del “polo de equilibrio y equidad social” de dicho Proyecto, los cuales son los siguientes:

- *Erradicar la pobreza*, fijando metas y parámetros de calidad de vida de acuerdo a nuestras potencialidades físicas y humanas; convir-

tiéndose este objetivo en razón prioritaria del proyecto político-económico.

- Aplicar programas sociales que atiendan integralmente la nutrición, la salud, la vivienda, la integración familiar, la educación, la cultura y el deporte.

- Transitar hacia una política integral y estructural, orientada a apoyar los esfuerzos del grupo familiar encaminados a la superación progresiva.

- Implementar programas de asistencia al desvalido.

- Atender de manera irrestricta a los niños de la patria, a las comunidades indígenas y a la mujer.

- Promover la formación del individuo para que desarrolle su potencial creativo en las condiciones más dignas posibles.

- Garantizar el acceso gratuito a la educación, a la cultura y el deporte.

- Facilitar al ciudadano la participación proactiva en el diseño de soluciones, mediante su incorporación al sistema de redes sociales. (El Nacional, 23-05-2000), (Subrayado nuestro).

Por otra parte, el nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), en el año 2000, bajo la consigna de emprender una “*revolución social*” en el marco del “*proyecto bolivariano*”, presentó un Plan contentivo de lo que ellos denominan como “*La política social de Venezuela*”. No obstante, este diseño no está claramente formulado en tanto se detectan imprecisiones como las que a continuación se refieren: el diagnóstico presenta una visión reducida de lo que ha sido la política social durante el período 1960-1999, haciendo énfasis sólo en un rasgo de esta política (“la compensación y la sectorialización hacia ciertas áreas”). De igual manera, se hacen afirmaciones sin fundamento, por ejemplo que la “marginalidad” o “los grupos marginales” (entiéndase los sectores pobres de la población) surgieron al calor de la migración de dichos grupos a las recientes ciudades industrializadas. De estas ideas deducimos que se nos estaría planteando entonces que este fenómeno social no existía ni en el lugar de origen de estos grupos, ni tampoco en el sector de la población que previo a la llegada de los “marginales” tenían la condición de ciudadanos. La perspectiva implícita en ese diagnóstico es que existió un proceso de “desadaptación” a las condiciones del medio urbano por parte de los grupos sociales que migraron a la ciudad. Afirmándose también que la exclusión se originó en el proceso migratorio de los años sesenta.

Sin entrar a profundizar las implicaciones que esta visión del país puede tener en la formulación general de una estrategia de desarrollo, se nota en lo que a la política social se refiere, poca claridad e incoherencia debido a que el diagnóstico presentado en ese plan, no cumple con ciertos principios de la planificación, entre ellos, el de tener un punto de partida que identifique el origen de los problemas sociales que se piensan atender y la presentación de una visión de conjunto de la realidad social. Estas limitaciones se expresan también en lo que se califica como "lineamientos de la política social", éstos tienden a ser repetitivos y no guardan articulación al resto de los componentes que debe tener el Plan. Así mismo, no son tratados con rigurosidad otros componentes del Plan: por ejemplo, no se señalan en forma amplia y ordenada los mecanismos o cursos de acción, las metas actividades y recursos mediante los cuales se cumplirán tales lineamientos. De modo que la propuesta de política social se convierte en un listado de aspiraciones benefactoras para los sectores subalternos, acompañados de una retórica que enfatiza las viejas promesas del populismo: erradicación de la pobreza, educación gratuita y mayor participación ciudadana, entre otras. En tal sentido, no cumple con los criterios de lo que debe ser una política pública (Ver Lahera, 2000), debido a que carece de ordenamiento y de coherencia en algunas ideas y no está especificada en un diseño claro e integrado, es decir que considere orientaciones sustantivas así como también los respectivos aspectos institucionales y de recursos materiales y humanos que hagan viable su ejecución. A continuación se exponen en forma resumida los lineamientos de política social que hemos hecho referencia en este apartado.

a) Integración social:

Este lineamiento se define como un mecanismo dinámico que permite la participación activa de la población en el proceso de formulación, ejecución y seguimiento de la política social del Estado, que respete la diversidad social, étnica, económica y cultural de todos los ámbitos que componen la nación. Entre otros aspectos resalta la articulación entre la política económica y la política social; la articulación de las instituciones públicas dedicadas a lo social; reforzar la articulación de las comunidades con las instituciones, las demandas y criterios de aquellas y por otra establecer en el diseño de la política social, mecanismos de inclusión social para ese conglomerado de habitantes que permanecen excluidos a causa de las mismas inequidades sociales.

b) Corresponsabilidad:

De acuerdo con los artículos 4 y 184 de la Constitución Nacional, este lineamiento establece la creación de mecanismos abiertos y flexibles y la concurrencia de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar en la gestión pública de los gobiernos locales y estatales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos.

c) Cohesión Social:

Este lineamiento es bastante parecido al de integración social, incluso parte del marco de “desintegración ética” existente en el país. Se define como la existencia de una pluralidad de actores e interlocutores críticos que propenda a la generación de una cultura política compartida, que promueva en la población excluida el ejercicio de deberes y derechos, hacia una concepción que comprenda que lo público no es competencia exclusiva del Estado.

d) Participación Social:

Estrategia orientada a la consolidación de espacios legítimos y formales de intercambio y expresión de los ciudadanos, en los cuales se propicie la transferencia de decisiones y competencias, tradicionalmente en manos del Estado. De ese modo se proyecta la construcción de un nuevo modelo de gestión pública y el tránsito de una democracia representativa a una democracia participativa.

e) Ciudadanización:

Este lineamiento supone la legitimación del hombre como ciudadano venezolano, además de ser la vía formal para el ejercicio de sus derechos y de sus deberes. Esto implica un compromiso colectivo de asumir y respetar las demandas de grupos social y culturalmente heterogéneos; reconocer y respetar los mecanismos y estilos establecidos en la sociedad civil para la presentación y canalización de sus planteamientos y la promoción de una organización de la sociedad en base a principios inviolables de justicia y paz.

f) Progresividad:

Al respecto se plantea la responsabilidad del Estado en cuanto a garantizar la aplicación de los programas y proyectos de acuerdo a una racionalidad temporal, estableciendo prioridades en los distintos nive-

les de demandas y requerimientos sociales, a fin de poder jerarquizar los que deben ser acometidos en el corto, mediano y largo plazo.

g) Intersectorialidad:

Se debe abarcar varios aspectos paralelamente, asumir la política social como un enlace intersectorial de sus áreas temáticas, a fin de consolidar la propuesta de Desarrollo Humano Integral, espacio que significa más que las tradicionalmente restricciones al ámbito de la salud, la educación y la seguridad social. Significa también la creación de un espacio sólido y participativo, en cual las instituciones mantengan estrechos lazos de interrelación política y técnica, que compatibilicen los contenidos programáticos en una sola política social nacional, que no restrinja la política a una mera sumatoria de programas sociales orientados a la superación y/o erradicación de la pobreza.

h) Familia:

La familia constituye la célula primordial sobre la cual se iniciarán los procesos de integración social para el desarrollo; ello está consagrado en la nueva constitución nacional (Artículo 75).

i) Desarrollo Humano Integral:

Este lineamiento representa la concepción filosófica que marcará la pauta para el logro del desarrollo social. Se entiende como un proceso holístico y pluridimensional que incorpora además de los antes mencionados, la productividad, el hábitat, los valores culturales, las representaciones sociales, la historia local y la ciudadanía; así como también la dimensión espiritual, ética y moral del hombre en relación con sus congéneres.

La propuesta de política social antes señalada, culmina afirmando que:

“En el lapso de transición de la Revolución Democrática, el Estado Venezolano ha venido estableciendo una estrategia conformada por una serie de actuaciones en dos vías, la respuesta a la emergencia social y la construcción del nuevo marco del desarrollo en el cual se inserta el combate a la pobreza, con la perspectiva de integralidad programática.”(MSDS, 2000: 53).

Haciendo uso de la información empírica disponible y sorteando las limitaciones que supone el análisis de un proceso en el que los organismos no presentan una información detallada y ordenada de su gestión social, a continuación presentamos una panorámica de los ras-

gos más relevantes de lo que a nuestro juicio se ha convertido en un ejemplo emblemático de la política social del gobierno de Hugo Chávez: el FUS y el Plan Bolívar.

2.3 Algunos rasgos de la gestión de la política social en el período 1999-2001.

Una de las primeras medidas tomadas por el gobierno fue la de impulsar cierta reorganización de las instituciones del sector social. Es así como se eliminan algunos organismos mientras otros se fusionan. El Ministerio de la Familia que anteriormente concentraba la dirección y coordinación de la acción programática en materia social se fusionó al nuevo Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSDS), que a su vez sustituyó al antiguo Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS). De igual manera, el Ministerio de Educación pasó a llamarse Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, concentrando así la responsabilidad de la gestión en las áreas indicadas en su denominación. Otras novedades fueron la creación del FUS, el Banco del Pueblo y el Banco de la Mujer. Respecto a los programas sociales de enfrentamiento a la pobreza, algunos fueron eliminados (Programa de Subsidio Familiar), mientras otros (Programa de Hogares y Multihogares de Cuidado Diario) fueron sometidos a revisión siendo reasignados a los nuevos organismos. Sustancialmente, la mayor parte de lo que ya se venía aplicando desde la Agenda Venezuela se mantuvo, siendo asignados al FUS como nuevo organismo encargado de centralizar su ejecución y los recursos financieros. En la línea de acciones compensatorias-temporales hacia los grupos más pobres, el gobierno no sólo dio continuidad a los programas sociales ya existentes sino que anunció la aplicación de otros similares que reivindican la participación del usuario en carácter de voluntario, autogestionando una ayuda transitoria, de baja cobertura y que está condicionada a su propia organización. Esto indica que en ausencia de una acción efectiva a largo plazo para combatir la pobreza, se apeló a las tradicionales medidas efectistas que rinden culto a la pobreza, mitigando temporalmente el hambre de la población sin introducir cambios sustanciales en sus condiciones de vida. Rasgos del modelo de ciudadanía asistida que acompañó a esta política en décadas pasadas.

Valga decir que el FUS es un órgano sin personalidad jurídica propia, creado en el mes de Septiembre del año 1999, como ente presupuestario dependiente del MSDS cuyo objetivo es

“concentrar en un solo ente, la captación y administración de recursos para lograr la optimización de las políticas y planes y la regulación de los programas destinados a fortalecer la salud integral, la educación y el impulso de la economía popular competitiva con énfasis en la promoción y desarrollo de microempresas y cooperativas como forma de participación popular en la actividad económica y en la capacitación para el trabajo de jóvenes y adultos.” (MSDS, 2000: 42) (Subrayado nuestro).

En tal sentido, para el año 2000 se aprobó un promedio de 74 millardos de bolívares para que el FUS desarrollara programas sociales, tales como: Desarrollo Comunitario; Atención Integral al Anciano; Suministro de Medicamentos; Merienda y Comedores Escolares; Alimentario Escolar; Hogares y Multihogares de Cuidado Diario; PAIS y PROINDES. Cabe resaltar que una de las novedades en el funcionamiento de estos programas, es que la fuente de financiamiento proviene de ingresos ordinarios y de colocación de bonos de la deuda pública en el mercado interno. Esto se vincula con un declive en el nivel de financiamiento de las agencias multilaterales -tal como se había dado en los programas de estabilización y ajuste económica implementados desde finales de la década de los ochenta - descendiendo ese financiamiento, para el año 2000, en un 67, 3 % con respecto al año 1999. Aunque para el año 2001 se produce un mayor nivel de componente de financiamiento externo en otras áreas y programas (Programas de Apoyo a la Infancia y a la Adolescencia; agricultura; entre otras). De acuerdo a Pulido (2001:11) este viraje en la forma de financiamiento que prevaleció en la década pasada, resultó negativo para el desempeño de esos programas ya que hubo retrasos significativos (alrededor de nueve meses) en la entrega de los recursos y esto redundó en una parálisis de la ejecución, sometida como estaba a un proceso inestable de financiamiento. Esta situación guardó relación con la lógica del gobierno, de garantizar ciertos equilibrios macroeconómicos a expensas de la política social. Cayendo así en la actitud típica de otros gobiernos que apelan a mecanismos desarticuladores del sector social para mantener decisiones de carácter económico-financiero.

Otra situación que cabe destacar en el funcionamiento del FUS en su corto tiempo de existencia, ha sido- tanto en su dirección nacional como en las direcciones regionales - las reiteradas denuncias de

irregularidades administrativas, tráfico de influencias y nepotismo, cuestión que desembocó en el año 2001, en ciertos hechos, tales como: la apertura de una averiguación por noticia criminis, la salida del presidente del FUS y el reconocimiento de los voceros oficiales de la necesidad de reorientar, corregir y ordenar el funcionamiento del mismo.⁴ Más allá del manejo ideológico que tanto los grupos opositores como el gobierno le dieron a estos hechos, resaltó la falta de controles efectivos en la administración de la cosa pública por parte del sector militar. Lo que significa un cambio de manos en lo relativo a la reproducción del patrimonialismo que fomenta la corrupción y la ineficiencia del gasto social, rasgos que típicamente han sido asociados a la partidización de la administración pública (Trolio, 2001), pero que en este nuevo contexto bien pudieran plantearse como el resultado del binomio militarización-partidización de las instituciones públicas.

En otro orden de ideas, la creación del FUS supone un esfuerzo del nuevo proyecto político por enfrentar el problema de la desarticulación de las instituciones del sector social. Tengamos en cuenta la falta de continuidad institucional que ha regido este sector, cada intento por atender la cuestión social llevó a la creación de múltiples organismos, cada uno con propuestas no necesariamente articuladas entre sí. Ante ello se puede pensar en el FUS como una respuesta a la falta de coordinación e integración y a la superposición de funciones que caracterizaron la gestión social en el período de gobierno pasado. No obstante, revisando lo que ha sido la experiencia de este organismo da la impresión de haberse caído en el otro extremo, es decir, en un centralismo excesivo. Uno de los problemas más visibles en el FUS es la falta de correspondencia entre la amplia gama de responsabilidades asignadas y la centralización de funciones y decisiones en materia de asistencia social. Esto ha incidido negativamente en la equidad en el acceso a los programas y acciones sociales y en la eficacia de las mismas. En tal sentido, el cambio no parece actuar a favor de los necesitados. Tomemos en cuenta tan sólo dos hechos que paralizaron la ejecución plena de los programas sociales, durante el período estudiado: por un lado, el retraso en el otorgamiento de los recursos financieros y por otro, la dedicación, por razones obvias, que debió brindar el FUS al problema de los damnificados de la tragedia del estado Vargas, ocurrida en el año 1999.

De igual modo, el Plan Bolívar (PB) que marcó el inicio de la acción asistencial en el área social es un caso emblemático de lo que ha

sido la política social en este período y de la penetración del sector militar en la conducción de dicha política. Es evidente que el Plan Bolívar ha significado un reordenamiento de las clásicas instituciones que formulan y ejecutan planes y programas sociales. Se ha dado incluso una traspolación de términos y experiencias del medio militar hacia la política social. Con el Plan Bolívar, ésta ha funcionado en los cuarteles, bajo los mismos esquemas organizativos que identifican a este sector. De modo que no es extraño que el jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales y otros militares de alto rango actúan como voceros principales y gerentes de uno de los principales planes de asistencia social del gobierno. Así como tampoco que estos funcionarios se refieran a la organización de este Plan, como si se tratara de una estructura militar, es decir, se utilizan términos, tales como: "Estado Mayor Social" y "Teatro de Operaciones Sociales". El control de la gestión social les permite decidir la incorporación de personal civil con carácter temporal y de Organizaciones no Gubernamentales, para la realización de ciertas tareas especializadas; situación que en cierto modo modifica los mecanismos de funcionamiento de la administración pública y del clásico sistema de asistencia social del Estado, convirtiendo las guarniciones militares en centros receptores de las demandas sociales y a sus integrantes en distribuidores de los ingresos fiscales y gestores de esta asistencia. Esta mediación en la relación Estado-sociedad ha apartado a los militares de su rol tradicional en la sociedad venezolana. Dicha intervención ha sido la tendencia del gobierno de Hugo Chávez, pero este protagonismo del sector castrense en la toma de decisiones y ejecución de las políticas públicas, ha traído como consecuencia otros problemas para la política social, entre ellos: desplazamiento del sector público dedicado esta materia, ausencia de criterios técnicos-organizativos adecuados, pragmatismo e improvisación ante la falta de formación y capacitación gerencial, por parte de quienes dirigen ese organismo en algunas ciudades del país.

La manera como se ha dado este proceso y sus implicaciones en el abordaje de la cuestión social por parte del Estado, indican que la estructura castrense está "asimilando" ciertas áreas de la política social, eclipsando su funcionamiento y hasta cierto punto desnaturalizando el papel de esta política en la estrategia de desarrollo nacional ya que a juzgar por las experiencias antes señaladas, la participación militar ha reafirmado elementos negativos de la política social, tales como: visión meramente asistencialista, falta de racionalidad técnico-administrativa y de recursos humanos especializados. Rasgos típicos del

funcionamiento del aparato público que vienen a ser expresión de su debilidad institucional que sigue presente en este nuevo período gubernamental.

Por otra parte, la intervención del sector militar, tanto en el FUS como en el Plan Bolívar, se fundamenta en el papel que le otorga la Constitución Nacional de 1999, que entre otras cosas destaca la “participación activa” de las Fuerzas Armadas Nacionales (FAN) en el desarrollo nacional (Artículo 328, Cap. III). De igual forma, el Consejo Nacional de Salud y Desarrollo Social integrado por el MSDS y sus dependencias adscritas, encargado de definir las líneas programáticas para la formulación del Plan Regional de Desarrollo Social, establece la participación de las FAN en lo que ellos definen como “*la configuración de una novedosa experiencia de intersectorialidad inédita en el sector público de Venezuela*” (MSDS, 2000:48). Esta experiencia ha colocado en un bajo perfil a los organismos del sector público tradicionalmente encargados del llamado sector social, no dando muestras aún de la proyectada articulación institucional en la planificación del desarrollo social. Las instancias intergubernamentales antes señaladas (Consejos Federal, de Planificación, Local, entre otros), que a juicio de sus creadores definirían la nueva articulación Estado-sociedad y permitirían la coordinación y coherencia institucional, no se encuentran funcionando activamente. Esta situación ha sido caldo de cultivo para la concentración de poder en los nuevos actores políticos que controlan los poderes públicos (MVR, élite militar, política), entabando el desarrollo de las reformas político-institucionales. En el sector social se han dado muestras de fragmentación y de falta de coherencia y racionalidad para emprender el proyecto político anunciado por el gobierno y el cumplimiento de los principios de política social antes señalados.

En síntesis, es posible afirmar que aunque el tiempo de gestión gubernamental ha sido breve en contraste con el carácter estructural de los condicionantes a los que tiene que enfrentarse, no se vislumbran las acciones que caben esperar para iniciar las transformaciones que demanda el aparato público. Por el contrario, todo parece apuntar a lo que expusimos en el inicio de este trabajo, es decir la reproducción en formato “revolucionario” de los factores institucionales que en el pasado caracterizaron a la llamada “IV República”. Como se ha venido señalando, hasta los momentos no se han podido frenar las limitaciones de carácter burocrático-administrativo que tradicionalmente han afectado el funcionamiento de la política social así como tampoco la injeren-

cia político-partidista y ahora militar, en los asuntos y decisiones en esta materia. Las prácticas clientelares se mantienen, agregándose a esto la falta de continuidad de aquellos esfuerzos institucionales y/o experiencias que habían tenido logros positivos en el pasado. Finalmente, tenemos que la participación ciudadana en gran medida se ha limitado a la opinión electoral y en lo que respecta a los programas sociales a lo que Cunill califica como el “participante administrativo”, proceso que refuerza una tendencia ya planteada por algunos analistas (Cunill, 1997; Lander, 1997) en cuanto a la despolitización del ciudadano y un rezago del mismo hacia ciertos ámbitos de las políticas estrictamente relacionadas con la esfera de la reproducción social. El modelo de ciudadanía que prevalece en este contexto sigue siendo asistido ya que no se han creado condiciones adecuadas para el desarrollo de las reformas políticas que hagan valer derechos sociales y políticos que permitan la construcción de ciudadanía en términos democráticos.

Consideraciones Finales:

Revisando la política social en este período de cambios políticos que se han dado en Venezuela desde el año 1999 hasta el presente, a la luz de ciertos criterios que deberían cumplir toda política pública (cf. Lahera, 2000) podemos señalar lo siguiente:

1. Las políticas sociales en la experiencia analizada no son representativas, si nos atenemos al criterio de Lahera de que ellas no sólo deben corresponder a un punto de la Agenda Pública sino también ser capaces de satisfacer una demanda social prioritaria. En tal sentido, en la experiencia analizada, si nos atenemos a los problemas institucionales antes referidos, tal agenda no garantiza la satisfacción de las necesidades sociales más urgentes de la sociedad venezolana. Hay mucho voluntarismo y utilización de un simbolismo en la acción social.

2. La participación de la comunidad está reducida al ámbito administrativo en la gestión de programas sociales, situación que no conduce a la construcción de espacios de ciudadanía, en tanto muchos de esos programas promueven el asistencialismo, poniendo el acento en el control social y la legitimación de los actores políticos más que en las posibilidades de una mayor gobernabilidad a través de la formación técnica y política del usuario o beneficiario y su incorporación en la toma

de decisiones, tal como lo establecen las recientes reformas políticas del país.

3. La política social no ha mostrado articulación con la propuesta económica. De hecho ha existido una acción gubernamental concentrada en el plano político mientras la política social que hasta ahora se ha realizado ha seguido una tendencia compensatoria y cortoplacista, no siendo coherente con el carácter integral que aspira tener para poder cumplir con los propósitos de justicia social y equidad señalados en el proyecto gubernamental de la "V República".

Bibliografía

- Bobbio, N. (1987): Estado, Gobierno, Sociedad; Contribución a una teoría general de la política. Plaza y Janes Editores. Barcelona.
- Carrasquero J. y Friedrich W. (2001) Revolución en Democracia o retorno al caudillismo. En: Carrasquero, y otros autores. Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000. RedPOI; CDB Publicaciones. Caracas.
- Cordiplan (1999): Programa Económico de Transición 1999-2000. Texto completo del Documento Oficial. Caracas.
- Constitución de la Republica Bolivariana de Venezuela (1999): Gaceta oficial de la República Bolivariana de Venezuela. Nº 5.453. (Extraordinario), Caracas.
- Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Nueva Sociedad. Caracas.
- Di Trolío, S. (2002). Cambio Institucional en Venezuela 1998/2001. ¿Por qué fracasó la V República?. En Revista SIC. Nº 642. Centro Gumilla. Caracas. Pp. 58-60.
- Gómez Sánchez, I. (2001): Exclusión Social, Ciudadanía y Reformas en la década de los noventa. Ponencia presentada en la I Conferencia Regional de la Asociación Internacional de Sociología (ISA) en América Latina. Isla de Margarita. Venezuela.
- González, Franklin A.(2001): El pacto de Punto Fijo, la Agenda Venezuela y el Programa Económico de la Transición 1999-2001. Desarrollo y sus problemas. Universidad Central de Venezuela. FACES. Caracas.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social (2000). La revolución Social en la V República. La política social de Venezuela. Caracas.
- Purroy, Ignacio (2000). Reactivación Frenada. En: Revista SIC. Nº 628. Centro Gumilla. Caracas. Pp.358-359.

- _____ (2001). Balance Económico 2000. Perspectivas 2001. En: Revista SIC. Nº 631. Centro Gumilla. Caracas. Pp. 4-8.
- Rivas, J. (2000). Los cambios en las estrategias de acción política y la desarticulación de los actores políticos. En: Revista Venezolana de Ciencia Política. Nº 17. Universidad de los Andes. Mérida. Pp. 53-80.
- Rey, J. y Pavón, J. (2000). Caminando por la cuerda floja: los poderes del presidente, la gobernabilidad y la legitimidad en la Constitución de 1999. En: Revista SIC. Nº. 626. Centro Gumilla. Caracas. Pp. 242-252

Hemerografía

- Cortez, A. (2001). Fiscalía investiga gestión del Fondo Unico Social. Diario El Nacional, Caracas, 21 de Marzo. Cuerpo D-2.
- Davies, V. (2001). Tenemos que reorientar, corregir y poner orden en el FUS. Diario El Nacional, Caracas, 03 de Abril. Cuerpo C-3.
- Mayorca, N. (2001). Adjudicación directa de obras realizará el Plan Bolívar 2001. Diario El Nacional, 20 de Febrero. Cuerpo D-1
- Rojas A. (2000). Préstamos de \$ 30 millones para atender a niños de la calle Diario El Nacional. Caracas, 24 de Noviembre. Cuerpo E-1.
- _____ (2000). Ministerio de Finanzas desembolsó dinero para programas sociales. Diario el Nacional. Caracas, 17 de septiembre. Cuerpo E-1.
- Tabujas, M. (2000). Y entonces ... ¿Por qué somos más pobres? Diario El Nacional, Caracas, 20 de Octubre. Cuerpo E-1.