

## DESCENTRALIZACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL. UN ANÁLISIS DESDE LA EXPERIENCIA DE LA AGENDA VENEZUELA.

Irey Gómez\* , Luis Alarcón\*\*

\* Profesora del Departamento de Trabajo Social. Núcleo de Sucre.

\*\* Sociólogo. Coordinador de la Unidad de Política y Planificación Científica Tecnológica de la Fundación para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología del Estado Sucre. FUNDACITE-SUCRE.

**RESUMEN:** En este trabajo se aborda el tema de la descentralización en la política social. Se trata de romper algunos mitos en este sentido, destacando como se repiten esquemas o se tratan de aplicar recetas salvadoras. Si se revisa la experiencia de la Agenda Venezuela en cuanto al intento de descentralizar la gestión social del Estado en algunas áreas nos damos cuenta que tal propuesta en un marco signado por restricciones económicas, políticas, sociales e institucionales, inhibió el cumplimiento de los objetivos de la política social en el marco de lo planteado en dicha agenda. El objetivo es analizar el proceso de descentralización a partir de la gestión de los programas sociales de la Agenda Venezuela. Ubicando la descentralización en el marco del ajuste económico y del nuevo paradigma que orienta la acción social del Estado. Para tal fin se considera la experiencia de gestión de estos programas durante el período 1996-1997. Se utilizó la revisión y análisis de documentos oficiales tales como, los informes elaborados por la Comisión Nacional de Seguimiento y Evaluación de los Programas Sociales (CONASEEPS), de igual modo, la hemerografía y bibliografía que versa sobre el tema. Entre los resultados cabe destacar lo siguiente: la acción social que se desarrolló durante ese período no estuvo en consonancia con los supuestos teóricos que sustentan el modelo emergente de política social. La gestión descentralizada de los programas sociales fue concebida y aplicada como un fin en sí mismo lejos de contribuir a la modernización y eficiencia del Estado y a la participación de la sociedad civil.

**PALABRAS CLAVES:** Descentralización, Política Social, Agenda Venezuela.

**ABSTRACT:** In this work the topic of the decentralization is approached in the social politics. Some myths are needed to be broken in this sense, highlighting outlines how are repeated or they are to apply saving recipes. If the experience of the Agenda Venezuela is revised as for the intent of decentralizing the social administration of the State in some areas we realize that such a proposal in a mark signado for economic, political, social and institutional restrictions, it inhibited the execution of the social politics's objectives in the mark of that outlined in this calendar. The objective is to analyze the process of decentralization starting from the administration of the social programs of the Agenda Venezuela. Locating the decentralization in the mark of the economic adjustment and of the new paradigm that guides the social action of the State. For such an end it is considered the experience of administration of these programs during the period 1996-1997. It was used the revision and analysis of such official documents as, the reports elaborated by the National Commission of Pursuit and Evaluation of the Social Programs (CONASEEPS), of same way, the hemerografía and bibliography that it turns on the topic. Among the results it is necessary to highlight the following thing: the social action that was developed during that period was not in consonance with the theoretical suppositions that sustain social politics's emergent pattern. The decentralized administration of the social programs was conceived and applied as an end in itself far from contributing to the modernization and efficiency of the State and to the participation of the civil society.

**KEY WORDS:** Decentralization, Social Politics, Calendar Venezuela.

### INTRODUCCIÓN

La política social (PS) y la descentralización han sido relacionadas con el proceso de revalorización de lo local que surge como complemento de la «globalización de lo social», en el cual se intentan dar respuestas institucionales en niveles y problemas más próximos a los beneficiarios de esa política. (Guendel, *et.al.* 1999). La descentralización ha irrumpido con más fuerza, como opción para el desarrollo de la PS a partir de la aplicación de programas de ajustes y estabilización económica; de forma tal que los objetivos y la visión que subyace acerca de la descentrali-

zación en la gestión de lo social, a partir del ajuste económico, no pueden desvincularse de los objetivos de las políticas neoliberales que a finales de la década de los ochenta, comenzaron a dominar el escenario latinoamericano.

Se imponen así ciertos cambios a partir de la reforma del Estado, los mismos en lo que tiene que ver con la PS implican medidas, entre las que cabe mencionar: la focalización del gasto público, reformas tributarias, privatización de los servicios sociales y descentralización del aparato público.

En el caso de Venezuela, estas reformas, aunque tienen sus antecedentes a finales de la década de los ochenta, es en el segundo período de gobierno de Caldera donde se pro-

ducen con mayor dinamismo. Específicamente, a través de la aplicación, durante el período 1996-1998, de la llamada "Agenda Venezuela" (AV). Con este plan de gobierno se institucionaliza un nuevo<sup>1</sup> enfoque de PS que tiene como sustento la reducción del papel del Estado y las políticas de descentralización y privatización en el ámbito de lo social.

En este ensayo se intenta analizar lo que fue la descentralización de la PS durante la ejecución de la AV. tomando en cuenta el modelo de p.s. que estuvo presente en los programas sociales que integran la estrategia social de la Agenda.

Para cumplir este objetivo se procedió primeramente a ubicar, tanto la descentralización como la política social, en el contexto del ajuste económico y del nuevo paradigma que como consecuencia del nuevo modelo económico que se inició en ese momento, orientó la acción social del Estado. De igual modo, se hace una revisión de la experiencia de gestión de aquellos programas sociales de la A.V. que propusieron la descentralización como mecanismo para desarrollar su gestión. Específicamente, el Programa Alimentario Escolar (PAE) y el programa de Fondo de Fortalecimiento Social. Tomando en cuenta sus objetivos y otros elementos que dan cuenta de su desempeño. Estos aspectos se revisan a la luz de los supuestos teóricos que orientan el modelo de p.s. contenido en estos programas. Estos supuestos se refieren a la eficiencia, focalización, racionalización de la inversión y mayor participación social que propugnó el enfoque compensatorio de la acción social del Estado, dentro del esquema del llamado modelo emergente de política social (Franco, 1996). La alusión a estos dos programas pretende ilustrar cómo la gestión descentralizada se diluye al enfrentarse a una serie de trabas que tienen relación con la manera como ha venido funcionando la política social en forma tradicional.<sup>2</sup>

Por otra parte, con respecto a la descentralización se maneja un concepto descontextualizado, convirtiendo los mecanismos de participación -parte fundamental de la gestión- como un fin en sí mismo. Las condiciones del sis-

<sup>1</sup> El término nuevo es aquí utilizado en tanto desde el punto de vista teórico-conceptual se promueve un modelo que designa elementos diferentes a la política social tradicional, tales como: la participación de otros sectores en la gestión, fuentes de financiamiento, objetivos, población beneficiaria, énfasis, indicadores utilizados y la lógica de asignación del proceso decisorio. (Cf. Franco, 1996).

<sup>2</sup> El funcionamiento del modelo tradicional se caracterizó por la toma de decisiones en la asignación de recursos centralizada en el poder ejecutivo nacional y distribuida en forma patrimonialista al resto de la sociedad. Además del predominio de un patrón burocrático-clientelar en la relación Estado-sociedad, acompañada de la idea de justicia social en la distribución del ingreso y acceso a los servicios sociales. (Hoppenhayn, 1997). Esto último se quedó en el ámbito puramente formal.

tema político facilitaron la reproducción de los condicionantes que históricamente han inhibido la incorporación plena de los beneficiarios en el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y control de los programas sociales.

El trabajo se apoya en la revisión bibliográfica y documental, especialmente de informes oficiales que dan cuenta de la gestión de los programas sociales, así como de material bibliográfico que versa sobre la temática en estudio.

### **LA DESCENTRALIZACION DE LA POLITICA SOCIAL EN EL MARCO DEL AJUSTE ECONOMICO**

Sin duda han sido frecuentes las referencias a la descentralización al momento de proponer opciones que mejoren el desempeño de la política social. Desde distintas visiones y con variados propósitos se ha empleado la noción descentralizadora por lo que un análisis de la misma requiere precisar quiénes son los actores que la promueven y cuál es el marco conceptual desde dónde se le ubica.

Vinculado al auge que tuvo la descentralización en la década de los noventa estuvo el desarrollo de propuestas hacia la modernización y racionalización del Estado en el área social, las cuales en un plano operativo se traducen en la búsqueda de eficiencia en la administración de los recursos estatales, en el control y evaluación de la gestión a través de la coordinación y participación de diversos actores y, la ruptura de las trabas burocráticas para agilizar los procesos de actualización de la información y oportuna entrega de los recursos que permitieran cumplir con los propósitos focalizadores y compensatorios de la acción social.

La modernización del Estado Social ha sido mayormente planteada en oposición y como alternativa a la política social tradicional, de corte universalista, asociada a un modelo de Estado altamente penetrado por la racionalidad política, que desarrolló una acción clientelar, asistencialista, principalmente al servicio de los intereses corporativos enquistados en el aparato estatal. En el caso venezolano -hacia donde está enfocado principalmente este trabajo- esta modernización se vincula a un cambio de paradigma en la política social que coincide y se afianza con la aplicación del modelo de ajuste económico, que impulsa una serie de políticas destinadas a enfrentar ciertos problemas macroeconómicos, tales como: el déficit fiscal y la inflación, a través de la reducción del gasto público, racionalización del gasto social, acompañados de una disminución del papel del Estado. Cabe destacar que la coincidencia de ciertos procesos tales como: la crisis del Esta-

do, la situación económico-social y el modelo de ajuste le han dado un matiz ideológico a la discusión en torno al carácter de estas reformas, especialmente porque su aplicación puso de manifiesto un pragmatismo que subordinó la política social a los requerimientos del modelo económico de ajuste y polarizó el debate entre Estado y mercado.

Uno de los elementos que destaca en el discurso de quienes promueven el modelo neoliberal para el desarrollo de América Latina ha sido la creciente preocupación por el tamaño del Estado -generalmente calificado como hipertrofia estatal- Por fortuna, el aporte de algunos investigadores e instituciones ha ido clarificando lo que podemos considerar como un falso debate, ubicando el tema de la reforma del Estado en otra dimensión. Para Klisberg (1997) el punto principal que hay que ponerle atención es cuál va a ser el rol que debería cumplir el Estado y cómo hacer para que lo haga eficientemente. Por su parte, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA, 1991) reconoce el papel histórico que le toca desempeñar al Estado, como actor fundamental en el desarrollo social. Este organismo plantea una crítica hacia lo que califica como un «reduccionismo económico» y hacia quienes pretenden llevar la discusión a un problema del tamaño del aparato estatal. Otros autores coinciden con estas ideas al poner de relieve la necesidad de formular políticas integrales para América Latina. Políticas que –al contrario de lo que opinan los reformadores neoliberales– sí requieren la presencia de un Estado, definido como eficiente, moderno, democrático y a tono con los retos que plantea la época. (Rivera, 1995).

A pesar de las críticas a las reformas neoliberales, éstas entraron en escena hacia finales de la década pasada, encontrando caldo de cultivo en la difícil situación económica de los países latinoamericanos. La crisis económica y el problema del endeudamiento -sin mencionar la crisis política e institucional- bastaron por sí solas para hacer entrar por el aro del ajuste a esos países, siguiendo la visión económica de los organismos financieros internacionales -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, principalmente- Con la intención de lograr la tan anhelada estabilidad en el comportamiento de sus variables macroeconómicas, los gobiernos aceptaron las condiciones, medidas políticas y económicas que integraban el llamado proceso de ajuste. Parecía inevitable y aún muchos analistas, sectores políticos y económicos opinan que no había otra salida que transitar ese camino.

Sin embargo, estudios posteriores realizados por organismos regionales (SELA, 1994) llamaron la atención acerca de las marcadas diferencias entre lo que en teoría y práctica proponía el ajuste para los países industrializados en

comparación con lo que se estaba aplicando en América Latina. Mientras los primeros se ocupaban de mejorar el funcionamiento de su economía, los segundos reducían el ajuste a un asunto de corrección de ciertas variables macroeconómicas y de imposición de una estrategia destinada a readecuar las economías regionales para que siguieran cumpliendo su rol subsidiario de los mercados mundiales. Lo más ilustrativo de estas diferencias es la manera como las tendencias de empobrecimiento y exclusión social se han afianzado en la región, siendo cada vez más difícil soportar el costo social que conllevan los relativos logros en el plano macroeconómico.

Bustelo y Minujin (1996), plantean el panorama de América Latina en los siguientes términos:

*... la estructura social de la mayor parte de los países de la región se ha complejizado y heterogeneizado... el campo de la pobreza se ha complejizado pues en el mismo se deben incluir no sólo los pobres «históricos» sino también a los «nuevos pobres» provenientes de sectores medios empobrecidos. p. 17.*

El aumento de la pobreza y la exclusión social implica también un salto al vacío en lo que ha sido el proceso de construcción de ciudadanía, en esta parte del continente. De manera casi violenta se ha ido colocando a la mayor parte de la población en una situación de sobrevivencia, ante la eliminación o reducción de los tradicionales recursos o mecanismos que en otros tiempos facilitaban el proceso de integración social: el empleo, la seguridad social, la asistencia social, los servicios públicos gratuitos, entre otros.

Este panorama choca con el progresivo desmantelamiento del esquema del Estado en su función de asistencia social, el llamado compromiso del Estado nacional-popular ha girado por completo hacia los intereses de los actores que dominan este nuevo orden económico. Después de una década el discurso neoliberal deja caer los velos ante la imposibilidad del proyecto económico de construir una estructura eficiente y moderna alterna al modelo del Estado del Bienestar. Antes bien, sus esfuerzos se han orientado a promover la idea de que el individuo en forma aislada -o en todo caso reducido al entorno del grupo familiar- puede responder y resolver en forma eficiente sus necesidades sociales y los problemas creados por las distorsiones en el funcionamiento de la economía y del sistema político.

La clásica dicotomía Estado vs. Mercado ha ido cediendo en la medida en que la propia realidad ha derrumbado ciertos mitos. Esto ha pasado por el reconocimiento de las propias limitaciones del aparato estatal, el equiva-

lente en AL del modelo de Estado del Bienestar europeo estuvo lejos de cumplir su cometido en cuanto al bienestar social de los ciudadanos. Por el contrario, la nota predominante fue la presencia en la esfera pública de un conjunto de distorsiones que atentaban continuamente contra ese fin: burocratismo, centralización de las decisiones, escasa o nula participación ciudadana, clientelismo político, inadecuados manejos administrativos y escaso impacto de las políticas en el desarrollo nacional.

Sin embargo, la reafirmación de lo privado como elemento que ha prevalecido en esta etapa de ajuste económico, no surgió por el reconocimiento de las fallas antes mencionadas y de un compromiso por superarlas a través de una efectiva modernización del Estado. Los esfuerzos de las élites económicas y de los sectores dirigentes que la secundan han estado dirigidos a restarle importancia a la cuestión social, minimizando la acción del Estado a través de medidas de privatización y descentralización de empresas y servicios públicos pertenecientes a la nación.

La descentralización de la política social de acuerdo a Guendel, *et. al.* (1999) forma parte de toda esta estrategia de imponer un Estado mínimo<sup>3</sup>. Hecho que se inscribe dentro del esquema que persigue viabilizar las distintas reformas originadas por el proceso de liberalización económica y de globalización. En la óptica de estos autores lo que se busca es crear una dosis de consenso en lo local que permita la gobernabilidad pero en un sentido diferente a lo que en este aspecto sustentó la política social tradicional. Es decir, que la descentralización en este caso no persigue la creación en lo local de espacios de participación y de decisión que reconozcan la condición de sujetos y los derechos ciudadanos de quienes demandan participación en la gestión de los diversos problemas sociales a nivel micro. esto precisamente atentaría contra la racionalidad del modelo que busca legitimarse a través de esa opción descentralizadora pues él mismo es la negación de los derechos sociales y la perpetuación de la condición de minusvalía social de gran parte de la sociedad.

La visión que subyace en la idea de descentralización que acompaña las políticas de estabilización económica y sus correspondientes reformas, explica porque su apli-

cación no ha trascendido más allá de la retórica de los gobernantes o de los planificadores. Por lo menos en lo que tiene que ver con la política social, la reciente gestión de la "Agenda Venezuela" demostró la falta de correspondencia entre el discurso y la práctica de los programas sociales en lo concerniente a la democratización de la participación de los distintos sectores sociales vinculados al área.

## LOS PROGRAMAS SOCIALES DE LA AGENDA VENEZUELA

### El modelo emergente.

La Agenda Venezuela desarrollada durante el gobierno de Rafael Caldera constituyó una de las líneas maestras que definieron el acuerdo común entre el gobierno y el Fondo Monetario Internacional (FMI) con respecto a la estrategia a seguir en la conducción del país, de forma tal que existiera una articulación de la economía nacional a la dinámica mundial de apertura económica y globalización. Esta articulación no significaba un elemento nuevo, pues ya en el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez (CAP) se habían producido acuerdos con los agentes financieros destinados a enrumbar al país por la senda del crecimiento económico, tal como lo concebían estos agentes.

En lo que respecta a la estrategia social, la AV previó la ejecución de 14 programas, de los cuales la gran mayoría venían a representar una continuación de lo que en el área se había ejecutado en el famoso paquete económico de CAP. Vale decir, que la novedad en todo caso no estaba representado en el contenido de los programas mismos, sino en el significado que ellos tenían en lo que se refiere al desarrollo de la p.s. en Venezuela. Como lo hemos referido antes, el modelo de ajuste económico trajo consigo la imposición de políticas económicas y sociales demarcadas dentro de los límites de la visión neoliberal de darle preeminencia a las necesidades del mercado. La p.s. devino en un enfoque que privilegia la focalización de la acción social de carácter compensatorio, hacia los sectores definidos como los más pobres. Este enfoque tiene su expresión en la reducción de la acción estatal a la ejecución de los llamados programas sociales, los cuales tienen un efecto amortiguador de la crisis y básicamente legitimador del modelo económico.

Existen varias razones por las cuales estos programas han sido cuestionados: En primer lugar lo que tiene que ver con los supuestos teóricos que fundamentan el nuevo paradigma: eficiencia, focalización, descentralización, en-

<sup>3</sup> El Estado Mínimo está asociado a la presencia "... de un aparato institucional mínimo especializado en la formulación de políticas a la pobreza, a las cuales se les asigna una función reguladora y la dotación de los servicios básicos indispensables para el funcionamiento de la economía (saneamiento básico, dotación de agua, servicios básicos de atención de la salud, educación básica)." (Guendel, *et. al.* 1999).

tre otros, y el significado que esto tiene en la realidad venezolana. Otra razón es por la incapacidad que a través de su ejecución, han mostrado para cumplir con estos supuestos.

Con respecto a los supuestos que están implícitos en el modelo de política social que se aplicó a través de la Agenda Venezuela, al margen de la polarización que se ha dado en el debate –Estado vs mercado, estatismo vs neoliberalismo, focalización vs universalismo- es necesario ir más allá y considerar que no se hizo una evaluación objetiva de la política social nacional que mostrara a los reformadores sus debilidades y fortalezas. Más bien dio la impresión que el interés estuvo centrado en montar un nuevo esquema sobre otro que supuestamente desaparecería en forma mecánica por voluntad propia, ante la inercia del Estado que abandonaba su papel rector en el sistema de asistencia social. Es como si se hubiera querido hacer un nuevo cultivo sin limpiar el terreno de la siembra anterior. En el ámbito de la política social, esta “limpieza” significa una acción sobre los condicionantes que han frenado su desarrollo. El resultado –como se deduce de la revisión de la gestión de los programas sociales- es que no se avanzó en la construcción de un Estado social moderno, eficiente y democrático (Hopenhayn, 1997), propuesta que chocaba con los postulados y políticas del modelo de ajuste neoliberal.

En tal sentido, las críticas apuntan hacia el hecho de que durante la década de los noventa la p.s entró en una situación de subordinación que la redujo a un mecanismo subsidiario con relación a la estrategia económica. Como bien lo señala Candía (1998) a partir de este modelo «... se busca sustituir al ciudadano y sus derechos por las lógicas de asignación de recursos que rige el mercado.». Esta lógica rompe con el enfoque universal e igualitario de p.s, sustituyéndola por otro que define un universo limitado de pobres que serían lo únicos beneficiarios de cierta y limitada “asistencia social”, la focalización consiste en «establecer los mecanismos idóneos para determinar quienes tienen derecho acceder a los servicios básicos que se otorgarán como parte de los subsidios públicos.» (ob.cit.).

En relación a la incapacidad que mostraron a través de su ejecución los programas sociales, para cumplir con los supuestos en referencia, nos encontramos con que las evaluaciones realizadas a la mayor parte de estos programas determinaron un conjunto de fallas que impidieron cumplir con sus propósitos compensatorios. Las mismas, en líneas generales, se refieren a fallas en los siguientes aspectos: focalización, cobertura, población objetivo, procedimientos, evaluación, seguimiento, control, programación y formulación de objetivos. (CORDIPLAN, 1998).

En este trabajo, vamos a referirnos específicamente a la gestión descentralizada de los programas sociales, ejecutados como parte de la Agenda Venezuela. Específicamente, consideraremos el Programa Alimentario Escolar (PAE) y el Fondo de Fortalecimiento Social (FFS) por haber sido ambos gestionados bajo la modalidad descentralizada.

Tabla 1. Programas sociales descentralizados. Agendan Venezuela.

PROGRAMA	OBJETIVO	RESPONSABLE
*Fondo de Fortalecimiento Social.	*Generar empleo temporal.	* Ministerio de la Familia. Fondo de Fortalecimiento Social
*Programa Alimentario Escolar (PAE)	*Garantizar el acceso, permanencia y prosecución de la población escolar temporal.	* Ministerio de Educación.

Fuente: Ministerio de la Familia. 1996

El beneficio otorgado por el PAE consistió en la entrega de una comida diaria balanceada, cuyo contenido calórico no debía ser menor al 30%. Este programa perteneció al área nutricional destinado a atender la población escolar. (ver Tabla 4). El PAE se ejecutó mediante la modalidad de convenios cofinanciados entre el Ministerio de Educación y las gobernaciones de estado. De acuerdo al reporte oficial, en el año 96 el PAE se ejecutó de manera piloto en 23 planteles del país y contemplaba «... la organización de las comunidades para participar en la ejecución y supervisión del mismo.» (CORDIPLAN, 1996). La transferencia de recursos a las regiones por parte del gobierno central se basó en el criterio de la matrícula escolar y los índices de pobreza crítica que presentaba cada entidad federal, estableciéndose parámetros de 50%, 66% y 75%, como porcentajes de recursos a ser transferidos, mientras que las regiones debieron complementar lo necesario para poner a funcionar el programa. La cobertura estimada fue de 729.291 alumnos (19,7% del total de la población escolar), pero en la realidad sólo se abarcó 479.536 alumnos (12,9% del total de la población escolar).

Entre los problemas que presentó el PAE cabe resaltar el hecho de haber iniciado en forma efectiva su ejecución en forma tardía y con una cobertura menor a la esperada. Incluso algunas entidades federales no pudieron disfrutar oportunamente de los beneficios del programa. Paradójicamente, la descentralización interfirió en el logro de una gestión eficiente debido a que la transferencia de recursos financieros y la formalización misma del proceso, no se

llevaron a cabo en forma oportuna. De esta forma los medios se convirtieron en fines en sí mismos. Por otra parte, no se determinó a posteriori el impacto del programa en la atención de los problemas nutricionales a nivel escolar y su incidencia en la prosecución y el rendimiento educativo, considerando que este fue uno de los criterios para la transferencia hacia las regiones.

En forma efectiva el PAE se inició en 1997 y esta tardanza se relacionó a la formulación del proceso de transferencia de recursos a los actores participantes (del nivel central a la gobernación y de estas a las comunidades educativas responsables). El programa prevé la participación de las asociaciones de padres y representantes, de los docentes y de las madres de los escolares, a través de un proceso de organización, de formación nutricional y capacitación, que les permita encargarse de la gestión del programa en su respectivo centro escolar. Por ejemplo, la experiencia en el estado Sucre revela que una de las dificultades mayores fue la de articular y coordinar esfuerzos entre los organismos educativos y las instancias de poder regional y local (Alcaldía y Gobernación). Más aún en la investigación se pudo detectar que se produjo una experiencia positiva durante el período 1997-1998, en la mencionada entidad federal, en términos del cumplimiento de las actividades previstas por el programa: capacitación de los docentes, creación y capacitación de las asociaciones civiles, capacitación de las madres de los escolares, entre otras (ver Tabla 2). El aspecto negativo estuvo en la transferencia de recursos de la gobernación a la unidad representante del ministerio de educación a nivel regional coordinadora del programa, al punto que el PAE no recibió los recursos financieros que a través de la gobernación le habían sido asignados por el gobierno nacional, aparentemente estos recursos fueron desviados y de este modo se afectó el desarrollo del programa durante el período en cuestión.

Tabla 2. Número de actividades ejecutadas en el Programa Alimentario Escolar del Estado Sucre para el Período 1997-1999

ACTIVIDADES	1997	1998
Capacitación de docentes en el área de educación nutricional	1.065	957
Charlas de Higiene y Manipulación de Alimentos	26	—
Madres capacitadas	785	—
Asociaciones civiles creadas	157	—
Asociaciones civiles que recibieron transferencia de recursos	50	60
Asociaciones capacitadas en administración de patrimonio	—	154

Fuente: Ministerio de Educación. Estado Sucre. 1999.

Con respecto al Fondo de Fortalecimiento Social, éste se propuso generar ocupación temporal en labores de mantenimiento y reparación de infraestructura y de obras pequeñas. Al igual que el PAE uno de los rasgos de la gestión del Fondo fue el de haberse limitado al desarrollo de las cuestiones formales que permitieran la implementación de la transferencia de recursos y la definición de los criterios de participación de los diversos sectores sociales. Estos esfuerzos se vieron frustrados al no contar con el respaldo financiero oportuno. La participación social y el disfrute del beneficio fue mediatizado por la excesiva formalización del programa en los mecanismos previstos para su acceso. Da la impresión que el programa no guardó un balance adecuado entre el otorgamiento del empleo temporal y la organización de la población para tal fin. A juzgar por las exigencias para el logro del beneficio, su instrumentación parece haber valorado más el aspecto organizativo: la creación del Fondo, el cumplimiento de ciertos requisitos para garantizar el funcionamiento del programa y todas las actividades o requisitos de carácter técnico y legal exigidos para la presentación de los proyectos financiados por el Fondo. Por ejemplo, la exigencia en cuanto al nombramiento de un contralor municipal y la organización de la comunidad no se ajustaron a la realidad de la situación organizativa comunal y el problema del desempleo.

Esta situación lleva a pensar que el objetivo de suministrar empleo temporal se hubiera podido lograr con mayor viabilidad y eficiencia prescindiendo de las acciones que allí se siguieron. Más aún, la participación social también estuvo inhibida por los elementos ya mencionados. Como resultado se terminó beneficiando ciertas organizaciones no gubernamentales ya consolidadas y el impacto de este programa en el problema del desempleo fue exiguo, si nos atenemos a los resultados de cobertura en comparación con el índice de desempleo durante el período de aplicación del programa en cuestión.

## CONSIDERACIONES FINALES.

Ha transcurrido apenas una década de ensayo del proyecto neoliberal en Venezuela, siendo en el gobierno de Rafael Caldera, mediante la ejecución de la Agenda Venezuela, donde se intentó dar forma y contenido a las reformas que permitieran los cambios consonos con los objetivos de este proyecto. La reestructuración del Estado en lo relativo a la política social significó un intento por reorientar la cuestión social de la esfera de decisiones públicas. La reducción de esta política a la ejecución de programas sociales asistenciales y compensatorios de la crisis, así como la insuficiente inversión en programas de carác-

ter estructural, con visión de mediano y largo plazo en la atención de la dramática situación social del país; así lo confirman. Investigaciones del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el año 1998, indican que el gasto público en Venezuela en las áreas de educación y salud no ha tenido el crecimiento esperado. Según esos reportes, entre 1989 y 1995 el gasto en salud aumentó dos puntos del porcentaje de PIB y el sector educativo aumentó apenas un punto de PIB, ubicándose en 5,2% en 1996. Mientras tanto países como Canadá destinan un 14% de sus gastos al área educativa.

Por otra parte, los mencionados programas -componente principal de la estrategia social de la Agenda Venezuela- mostraron su incapacidad para cumplir con los supuestos teóricos del nuevo enfoque de política social que lo sustenta: tanto la focalización de la acción social hacia los más pobres como el efecto compensatorio no se hicieron realidad. El objetivo cumplido parece haber estado más bien dirigido a legitimar el modelo económico neoliberal.

En ausencia de una efectiva modernización del aparato estatal los programas terminaron por reproducir la lógica de funcionamiento que justamente ha sido cuestionada por los propios reformadores neoliberales. Esto es la irracionalidad en la inversión social, el burocratismo, el clientelismo, la ineficiencia administrativa, la corrupción y la falta de capacidad gerencial.

Los intentos descentralizadores no fueron ajenos a estas distorsiones. La transferencia de recursos hacia las regiones en la gestión de los programas sociales hizo hincapié en el aspecto operativo, dejando de lado cuestiones vitales, como por ejemplo, la consulta a los grupos de interés y a los ciudadanos en general. Por otra parte, se hizo evidente la incoherencia entre los mecanismos descentralizadores propuestos por el gobierno y el funcionamiento del sistema político en general. De ahí que las fallas que presenta éste último hayan obrado en contra de los objetivos de ese proceso.

Por otra parte, con respecto a la descentralización se manejó un concepto descontextualizado, convirtiendo los mecanismos de participación -parte fundamental de la gestión- como un fin en sí mismo. Las condiciones del sistema político facilitaron la reproducción de los condicionantes que históricamente han inhibido la incorporación plena de los beneficiarios en el proceso de diseño, ejecución, seguimiento y control de los programas sociales.

Pensamos que la participación de otros actores en la gestión social a nivel micro tiene que ir acompañada de cambios sustanciales en la dinámica de funcionamiento del

sistema político, entendiendo que esto es un proceso gradual cuya viabilidad no se construye en base a elementos puramente formales. La experiencia en América Latina demuestra que la reformas institucionales para su consolidación requieren modificar las tradicionales relaciones Estado-sociedad y la construcción de un nivel de alianzas entre distintos sectores que permita la creación de una amplia base de apoyo político y social.

La descentralización ha sido aplicada con distintos objetivos por lo tanto hay que analizarla desde el discurso de quienes la promueven. No se puede desvincular su realización del contexto social. En tal sentido, vale la pena considerar las ideas de Bustelo y Minujin (1996), con respecto a que hay que tomar en cuenta cuáles son los fines y los valores que prevalecen cuando se alude a la descentralización ya que estos aspectos son los que ponen la nota distintiva, a la hora de evaluar su aplicación. Específicamente, los mencionados autores refieren que se puede plantear este proceso teniendo como marcos de referencia, la ciudadanía asistida y la ciudadanía emancipada. Ambos están vinculados a los fines de la política social. La descentralización en un marco de ciudadanía asistida, forma parte del modelo de esta política derivado del ajuste económico<sup>1</sup>. Por el contrario, la orientación hacia una ciudadanía emancipada persigue la construcción de procesos democráticos que pongan a valer al ciudadano y el cumplimiento de sus derechos. Tal como estos analistas lo ven, la descentralización no niega el Estado social, al contrario lo fortalece, al permitir en el ámbito local la realización de la ciudadanía a través de la participación social. Desde esta óptica, la descentralización no sólo es beneficiosa sino necesaria para la política social, dentro de un esquema que busque modificar las relaciones Estado-sociedad.

Desde este punto de vista, considerando que el propósito del gobierno del Dr. Caldera estuvo centrado en la estabilización económica a través del ajuste, la experiencia con respecto a los programas sociales revisados en este trabajo, nos permite señalar que resultó incompatible el intento de gestionar los programas en forma descentralizada con la creación de condiciones para el logro de una democratización de la participación de los sectores destinatarios de esos programas, las trabas provinieron de los propios actores responsables de impulsar el proceso.

Al margen de lo que fue la experiencia de la Agenda Venezuela y considerando que la realidad venezolana demanda hoy más que nunca la incorporación plena de todos los sectores al proceso de desarrollo y al rescate de la ciudadanía, consideramos que la descentralización es un ca-

mino que hay que seguir transitando, aprovechando la reciente valorización que se le está dando a lo público y las potencialidades que brindan algunas regiones donde se han dado ciertos avances en esta materia.

### REFERENCIS BIBLIOGRÁFICAS

- BITAR, SERGIO. 1988. *Neoliberalismo Vs. Neoestructuralismo en América Latina*. Revista de la CEPAL N° 34. Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- BUSTELO, E. y MINUJIN, A. 1996. *La política social esquiva*. Trabajo presentado en el Primer Centro Interamericano para el Desarrollo (CLAD). Rio de Janeiro, Brasil.
- CANDIA, JOSÉ. 1998. *Exclusión y Pobreza. La focalización de las políticas sociales*. Revista Nueva Sociedad. N° 156. Caracas.
- CORDIPLAN. 1997. *Agenda Venezuela en proceso*. Informes N° 2, 3 y 4, de la Comisión Técnica de Seguimiento del Componente de Protección Social de la Agenda Venezuela. Caracas.
- \_\_\_\_\_ 1998. *Marcha de los Programas del Componente de Política Social de la Agenda Venezuela, correspondiente al año 1997*. Tercer Informe Oficial. Caracas.
- FRANCO, ROLANDO 1996. *Estado y políticas sociales: nuevas tendencias en América Latina*. s/í.
- GUENDEL, et. al. 1999. *Políticas Sociales con un enfoque de Derecho. Una reflexión a partir del caso costarricense*. Costa Rica. (mimeo)
- HAGGARD, STEPHEN. 1998. *La reforma del Estado en América Latina*. Revista del CLAD. N° 11. Caracas.
- HOPENHAYN, MARTÍN 1997. *Recomposición de actores en programas sociales. Consideraciones sobre la experiencia latinoamericana*. Revista del CLAD N° 7 Caracas.
- KLISBERG, BERNARDO. 1997. *Repensando el Estado para el desarrollo social, más allá de convencionalismos y dogmas*. Revista del CLAD N° 8. Caracas
- RIVERA, MARCIA. 1995. *Hacia una rearticulación en la relación estado-sociedad en materia de políticas sociales*. CLACSO. Argentina.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO (SELA) 1991. *Política sociales para América Latina y el Caribe en la década de los noventa*. Revista del CLAD N° 2. Selección de Documentos Claves. Vol. 8. Caracas.
- \_\_\_\_\_ 1994 *La incorporación de la equidad en la estrategia de desarrollo para América Latina y el Caribe*. En: Bernardo Klisberg (compilador). *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. CLAD, PNUD, Fondo de Cultura Económica. México.