

## LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL EN LA AGENDA VENEZUELA

\* Irey Coromoto Gómez Sánchez.

\*\*Luis Alberto Alarcón.

### RESUMEN.

Se considera en este ensayo la política social en Venezuela en el marco del proceso de globalización. Para tal fin se revisan los programas sociales contenidos en la Agenda Venezuela y el papel de los actores que participan en los cambios de gestión de la política social a partir de la ejecución del programa de ajuste económico. El propósito de este trabajo es vislumbrar algunos cambios que nos permitan hablar del redimensionamiento de la política social venezolana; derivados de las transformaciones que el proceso globalizador plantea al rol regulador del Estado.

PALABRAS CLAVES: Política Social, Globalización, Agenda Venezuela, Organismos Financieros, ONG's.

### ABSTRACT

In this essay we consider ed social policies in Venezuela within the context of the globalization process. For this, we analyzed the social programs included in the "Agenda Venezuela" and the role of the people who participated in social policy changes from the moment of the execution of the economic adjustment program. The purpose of this work was to discover some changes that allow us to talk about a reformulation of venezuelan social policies, as a result of the transformations that the globalization process imposes to the state regulating role.

KEY WORDS: Social policies, Globalization, Agenda Venezuela, Financial Organisms, ONG's.

\* Departamento de Trabajo Social. Escuela de Ciencias Sociales. Núcleo de Sucre. Universidad de Oriente.

\*\* Tesista del Departamento de Sociología. Escuela de Ciencias Sociales. Núcleo de Sucre. Tesista de la Universidad Experimental Simón Rodríguez-Cepap-Maracaibo.

Recibido: Enero 1999. Aprobado: Mayo 1999.

### INTRODUCCIÓN

La globalización ha sido planteada desde diversas perspectivas y se ha vuelto casi común su vinculación a muchos eventos que acontecen en la actual dinámica mundial. En términos generales, este fenómeno puede interpretarse como una serie de procesos —en los cuales se resalta mayormente la dimensión económica— referidos a la **"...creciente interacción e interdependencia que se generan entre las distintas unidades constitutivas del nuevo sistema mundial en formación. Estos procesos abarcan las actividades y sus efectos, de países y regiones, empresas transnacionales, organismos internacionales, organizaciones públicas y privadas y grupos y movimientos sociales"** (Moneta, 1994:148).

Una de las vertientes para analizar la Política Social (PS) es a partir de la consideración del fenómeno de la globalización. Bajo las nuevas reglas del juego del orden mundial se redefine el papel tradicional del Estado y surgen nuevos actores. Asimismo, cambia la visión y la relación Estado-sociedad, tanto en el ámbito doméstico como internacional, al punto de que se ha llegado a afirmar que **"la globalización impone una redefinición de la PS"** (Pérez, 1997). Esta afirmación parte de la incidencia que tiene la primera en los procesos de reforma del Estado, destinados a lograr la inserción de las economías regionales en el escenario global. Específicamente se plantea que la aplicación de políticas de privatización y desregulación de la actividad económica, de reestructuración del Estado, en un marco de apertura de las economías hacia una orientación de mercado, conllevan una serie de cambios que, entre otras cosas, ha ido progresivamente debilitando las bases del Estado del Bienestar. Entre las distintas visiones del fenómeno globalizador nos interesa precisamente aquella que coloca de relieve este proceso.

Este ensayo plantea elementos relativos a las perspectivas de la política social venezolana en el marco de la globalización. En el mismo se considera un escenario en el cual cambia el rol central del Estado y por ende la dinámica alrededor de la formulación y ejecución de las políticas públicas, específicamente de las políticas sociales.

Nos interesa destacar la situación de Venezuela a partir del período de aplicación de los programas sociales de la llamada **Agenda Venezuela** en el período de gobierno del Dr. Rafael Caldera. Se toman como referencia los lineamientos de política de esta agenda, por considerar que su contenido en el área social y lo que fue la gestión de sus programas, manifiestan la situación de la PS hoy en día y su relación con los cambios del sistema mundial, especialmente en lo relativo al destino del Estado del Bienestar. En tal sentido nos parece clave el rol que han tenido organismos financieros internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM), en la definición y ejecución de programas sociales, cuyo contenido y aplicación refleja la intención de introducir nuevas pautas en lo que ha sido el funcionamiento del Estado social en Venezuela. Por tal razón se intenta ubicar la PS en este marco global, caracterizando—dentro de las limitaciones de este ensayo—algunos de los cambios en la naturaleza, enfoques, objetivos y la gestión de dichas políticas en esta última década, a fin de vislumbrar cuáles son los retos y las exigencias que se le plantean.

En atención a lo anterior se plantean las siguientes interrogantes:

1. ¿ En qué forma se traducen los cambios en la PS venezolana y cuál es su relación con el fenómeno de la globalización?
2. ¿Cuáles son los elementos que nos hacen pensar en un redimensionamiento de esta política?

### **POLÍTICA SOCIAL Y GLOBALIZACIÓN**

La política social ha sido ampliamente definida, generalmente desde el deber ser del Estado en relación a su actuación en ciertos procesos sociales, esto no quiere decir que la política social sea exclusivamente del ámbito estatal. Sin embargo, por razones históricas es muy común hacer esta asociación. La sistematización y organización de la asistencia social que derivó en lo que hoy se denomina PS, debe su origen a la consolidación y desarrollo del Estado y de las formas de atención a las demandas sociales. La regulación por parte del Estado de la distribución y producción de la riqueza devienen en la formulación de políticas públicas. La PS se convierte en un ámbito de realización de los derechos sociales y del tipo de relación entre el Estado y la sociedad. Como bien lo plantea Andrés Pérez **“El surgimiento de los derechos sociales y de la política social, son por lo tanto, el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación**

**del Estado y al mismo tiempo, la ampliación del principio de ciudadanía que hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad de la sociedad civil” (1997:38).** No obstante, el mismo autor explica que a diferencia de los Estados europeos, el Estado latinoamericano gestó, a partir de su proceso de formación, un perfil en el cual resaltan elementos tales como: su carácter dependiente con respecto a un centro de poder mundial, la desintegración social de sus territorios y su baja capacidad para regular la sociedad y por ende para consolidar una estructura de derechos ciudadanos.

Esta situación define el alcance y objetivos de la PS. Específicamente se lleva a cabo un tipo de política social que en ausencia de una relación Estado-sociedad basada en el desarrollo de los derechos ciudadanos, se limita a ciertas acciones que vienen a sustituir el ejercicio pleno de esos derechos y en su lugar a privilegiar el mantenimiento del orden social.

En este caso nos interesa destacar la PS desde el Estado, por tal razón la podemos definir como el conjunto de lineamientos que orientan la intervención del Estado en situaciones que están relacionadas con las condiciones de vida y formas de convivencia de la sociedad. Si nos ubicamos en el plano del deber ser las políticas sociales **“se formulan a partir de un ideal de la sociedad (explícito o no), y una estrategia para alcanzarlo”** (Mateo, 1997: 117). De ahí que estas políticas no puedan desligarse del comportamiento de las variables económicas y políticas en un marco histórico determinado. Teóricamente existen políticas económicas y políticas sociales pero es difícil establecer una separación entre la naturaleza de ambas, mucho menos determinar dónde comienza y termina lo económico y lo social en cada una de ellas. Por lo general esta división ha resultado un tanto arbitraria ya que estas políticas están articuladas a un modelo de desarrollo y a unas estrategias, detrás de las cuales existe un sector político que toma decisiones y una sociedad civil que quiere hacer valer sus derechos ciudadanos.

La globalización económica mundial ha sido el marco en el cual se han desarrollado las políticas neoliberales de ajuste estructural de las economías latinoamericanas. A raíz de la crisis del modelo económico y la irrupción de las políticas de ajuste neoliberal, el Estado del Bienestar comienza a ser cuestionado. Esta crítica conlleva a una serie de reformas sociales que, en algunos países del Cono Sur—especialmente Chile—se expresa, entre otras cosas, en la privatización del sistema de seguridad social y de los servicios sociales en general.

Los pioneros en la realización de esta serie de ajustes y

reformas fueron los países industrializados a partir de la década pasada. Los gobiernos de Margaret Tachert y Ronald Reagan en Inglaterra y EEUU, respectivamente impulsan políticas de corte neoliberal que modifican las bases de funcionamiento del modelo intervencionista del Estado. Estas políticas se legitiman a partir del reconocimiento del fracaso del modelo keynesiano -al no poder dar respuestas satisfactorias, entre otros problemas, a los crecientes niveles de desempleo, inflación y déficits fiscales- y la irrupción del mercado como el paradigma ideal para regular el funcionamiento de la sociedad. Las políticas de ajuste y reestructuración macroeconómica como se les ha llamado, tienen que ser vistas y analizadas de acuerdo al contexto en el cual se aplican. En América Latina los programas de ajustes se ofrecieron como un recetario de medidas neoliberales cuya aplicación, con el consabido control y apoyo financiero de los países industrializados -a través de sus agentes financieros- pasaba por el sometimiento a una serie de prescripciones, que en un ambiente de crisis produce un impacto negativo en todos los órdenes de la vida de estas sociedades.

Por otra parte, como resultado de este mismo proceso, en la dinámica del sistema mundial mientras se debilitan unos actores, aparecen otros con un desmedido poder. En torno a este punto interesa destacar el control de agencias financieras internacionales, tales como el BID, el BM y FMI, las cuales en el marco de la crisis de la deuda, se erigen como actores relevantes en las economías regionales. El aporte de capitales de estas agencias implica también su participación directa en la formulación de políticas económicas y sociales. Uno de los aspectos claves para definir el dominio de estas agencias ha sido la condicionalidad que ellas han establecido sobre los países de la región. La asistencia financiera ha estado sujeta al seguimiento de criterios que anteponen el crecimiento económico a cualquier otra estrategia que tenga relación o garantice el desarrollo social de dichos países. De este modo se produce una redefinición de la intervención del Estado y se modifica el contenido y enfoque de las políticas sociales y económicas.

## LA POLÍTICA SOCIAL EN VENEZUELA

La PS venezolana de una u otra forma ha expresado las características tanto del modelo político como del modelo económico. La llamada crisis de gobernabilidad que se hace presente con más fuerza en la región latinoamericana en las últimas décadas ha sido asociada a dos (2) factores básicos: **“un agotamiento del pacto corporativo que legitimó el ejercicio del poder político del Estado desarrollista y las dificultades de readecuación de las**

**economías nacionales al proceso de globalización en curso”** (Fleury, 1998:75). En el ámbito nacional esta crisis se hace más evidente a comienzos de la década de los ochenta a partir del debilitamiento del modelo rentista-petrolero. Este período se caracterizó por el constante ensayo de políticas económicas que a la postre resultaron un fracaso en su objetivo de cambiar la dinámica prevaliente. El progresivo endeudamiento y la imposibilidad de cumplir con las exigencias de los organismos financieros internacionales so pena de incurrir en severas restricciones a la economía que trajeran consigo consecuencias negativas en la estabilidad del orden político, llevaron a los sectores dirigentes a la adopción de un esquema de crecimiento que se apoya básicamente en el desarrollo de políticas de estabilización y ajuste estructural.

Con respecto a la política social que se venía aplicando en Venezuela antes del ajuste, su carácter era universalista y reflejaba las fallas y distorsiones del modelo económico rentista petrolero. Cuando irrumpe el período de crisis se produce un serio cuestionamiento a los resultados de esta política y a lo que se considera como su incapacidad para ofrecer respuestas eficaces a las crecientes demandas sociales. La crítica del estado paternalista, del modelo económico y de la actuación del sistema político se hace extensiva a la PS. Esta crítica proviene mayormente de los propulsores de la reforma neoliberal y tiene un marcado sesgo antiestatista, destinado a poner de relieve la ineficiencia del Estado y las bondades del mercado en la conducción del proceso económico. Obviamente el discurso neoliberal pasa por alto el servicio prestado por ese mismo Estado a los sectores privados y la responsabilidad que estos últimos tienen debido a su participación en ese proceso, pues para nadie es un secreto que en la etapa de bonanza petrolera fueron ellos los que resultaron más altamente beneficiados de las políticas intervencionistas y del paternalismo estatal.

En el período de crisis que se inicia a comienzos de la década de los ochenta, la llamada PS tradicional se reorienta a simples programas compensatorios, focalizados. Desde 1989, cuando se aplica el llamado **“paquete económico”** de medidas destinadas a restablecer los equilibrios macroeconómicos, hasta la actualidad, Venezuela entra en la lógica de desarrollo de las agencias financieras internacionales. Las políticas fiscales, monetarias y económicas en general, emanadas de estas agencias y ejecutadas en el país, deben responder a una disciplina fiscal y a la revisión y control constante de los índices macroeconómicos, siguiendo la lógica de que sólo el crecimiento económico, medido a través del comportamiento de esos índices, podrá revertir las tendencias negativas predominantes en la economía nacional.

El impacto de la visión neoliberal en la PS es su reducción a mecanismo subsidiario, destinado a compensar los efectos negativos de la aplicación de las políticas de ajuste económico. En la medida en que focaliza su atención, el modelo estatal distribuidor se reduce a la satisfacción de las necesidades básicas pero en un sentido mínimo, de los sectores calificados como más pobres. Esto implica también una redefinición de la noción de pobreza: "pobreza crítica", "pobreza extrema", "necesidades básicas insatisfechas", "sectores más vulnerables". Esta estratificación de la pobreza responde a la idea excluyente y socialmente desintegradora que está implícita en este nuevo modelo.

### LA AGENDA VENEZUELA

La Agenda Venezuela puede ser considerada uno de los instrumentos de política de mayor importancia que expresa las características que tiene la conexión del país a la dinámica de la globalización y a un sistema económico que se propone "ajustar estructuralmente" un conjunto de países, de forma tal que puedan adaptarse al sistema mundial. En otras palabras, dicha agenda contiene formalmente los requerimientos generales de los agentes económicos transnacionales (FMI, BM) en función de producir los ajustes en el plano institucional, político, económico y social que permitan adecuar el ámbito doméstico a las transformaciones del orden mundial. De igual modo, la Agenda incluye un recetario de medidas económicas que en síntesis propone una modernización de la economía y la realización de los ajustes necesarios para corregir los desequilibrios macroeconómicos.

Los lineamientos de política de la Agenda Venezuela, en las distintas áreas que la integran, ratifican la orientación de la nueva estrategia económica para atender la delicada situación del país. Entre sus propuestas para el período 96-97 se encontraba lo siguiente: el fortalecimiento de programas sociales y red social, iniciar la discusión del régimen de prestaciones sociales, reiniciar el programa de privatizaciones y la reducción paulatina del tamaño del Estado. En el ámbito social queda establecido la continuidad de la idea de política social focalizada y compensatoria, al plantearse "un proceso de transferencia masiva de recursos hacia los sectores más vulnerables" (CORDIPLAN, 1996). La estrategia de reducción del gasto público tiene sus incidencias en lo que hasta ese momento venía desarrollando esta política.

Es oportuno aclarar que estos cambios en la estrategia económica y por ende en la política social ya se habían iniciado a partir de 1989, con el segundo período de gobierno de Carlos Andrés Pérez, con los consabidos efectos que en el plano político y económico esto produjo. A pesar de es-

tos antecedentes, el gobierno del Dr. Rafael Caldera, apenas iniciada su gestión, se planteó rápidamente como su principal objetivo el cumplimiento de las prescripciones fondomonetaristas. Después de algunos años de aplicación, y aún contando con el financiamiento externo que le permitía atenuar el inmenso déficit fiscal, la Agenda Venezuela resultó un fracaso, al menos en su meta de compensar los efectos de la crisis en los sectores más pobres. Estudios realizados indican que el énfasis en controlar las variables macroeconómicas para lograr el crecimiento económico no brindó los resultados esperados. En el plano social, para 1997, según cifras de la OCEI y del Ministerio de la Familia —que nos parecen bastante conservadoras— el índice de pobreza alcanzaba casi un 50% del total de la población. (Ver Tabla 1) Esto a pesar de que el gasto social en programas compensatorios ha ido en aumento, lo cual demuestra cuáles son las prioridades de ese gasto (mayormente concentrado en las transferencias directas de tipo compensatorio) y su escasa eficiencia en la atención del problema planteado. (cf. De Venanzi, 1996).

TABLA 1. Venezuela. Población total en situación de Pobreza y Pobreza Extrema al 30/06/97

ENTIDAD FEDERAL	POBLACIÓN TOTAL	TOTAL POBREZA	N.B.I. (1)	POBREZA EXTREMA
<b>Venezuela</b>	<b>22.777.155</b>	<b>11.159.169</b>	<b>6.207.755</b>	<b>4.951.414</b>
Distrito Federal	2.281.695	768.056	544.755	223.301
Amazonas	96.976	58.166	26.334	31.832
Anzoátegui	1.077.435	600.116	308.623	291.493
Apure	415.051	291.976	108.034	183.941
Aragua	1.399.987	565.556	367.522	198.034
Barinas	545.013	304.274	154.674	149.600
Bolívar	1.207.527	581.849	318.975	262.874
Carabobo	1.935.461	871.608	514.782	356.826
Cojedes	241.365	121.582	67.211	54.370
Delta Amacuro	123.491	82.972	27.527	55.445
Falcón	719.458	404.998	216.590	188.408
Guárico	605.879	357.872	171.788	186.084
Lara	1.491.939	820.628	395.296	425.332
Mérida	706.872	344.115	213.052	131.063
Miranda	2.424.863	924.440	560.408	364.032
Monagas	573.968	307.550	174.880	132.670
Nueva Esparta	349.138	163.407	107.036	56.371
Portuguesa	764.283	465.342	219.533	245.808
<b>Sucre</b>	<b>799.933</b>	<b>484.287</b>	<b>244.559</b>	<b>239.728</b>
Táchira	981.608	429.268	284.273	144.995
Trujillo	573.539	319.781	171.102	148.679
Yaracuy	487.441	254.381	144.053	110.328
Zulia	2.974.233	1.636.948	866.748	770.199

Nota (1) No incluye la Pobreza extrema.

Fuentes: OCEI Censo de Población y de Vivienda 1990. OCEI Proyección de la Población de Venezuela 1996-2030. Explotación de la Data Censal para la Caracterización de Poblaciones Objetivas. Min. Familia-UNICI. Dirección de Información Social, Ministerio de la Familia, Cálculos Propios, cifras revisadas. Tomado de Sic. Datos socioeconómicos de Venezuela. Diagnóstico Estadístico Social 1997.

TABLA 2. Población atendida y presupuesto ejecutado para 1996 y cobertura e inversión para 1997 en la Agenda Venezuela.

PROGRAMAS	1996					1997			
	Ejecución física	Unidad de medida	Meta	Presupuesto acordado (Millones de Bs.)	Presupuesto ejecutado (Millones de Bs.)	EJECUCIÓN FÍSICA	PRESUPUESTO ACORDADO (Millones de Bs.)	Meta	PRESUPUESTO EJECUTADO (Millones de Bs.)
<b>MINISTERIO DE LA FAMILIA</b>				<b>50.344,1</b>	<b>43.204,8</b>		<b>63.904,0</b>		<b>26.078,1</b>
* Hogares y Multihogares	319.370	Niño atendido	350.000	39.494,1	34.434,2	343.312	50.854,0	350.000	18.081,4
* Fortalecimiento Social	689	Comunidad Atendida	689	10.850,0	8.770,6	862 a	13.050,0	3.018	7.996,7
<b>MINISTERIO DE EDUCACIÓN</b>				<b>224.221,2</b>	<b>222.579,8</b>		<b>251.588,2</b>		<b>142.209,8</b>
* Subsidio Familiar	2.979.548	Alumno	3.294.000	173.260,8	171.621,9	2.923.550	172.299,7	3.033.889	84.198,2
* Alimentario Escolar	603.775	Alumno	729.291	13.544,0	13.544,0	479536 b	31.243,0	692.852	15.172,3
* Dotación de Útiles y Uniformes	3.290.000	Alumno	3.294.000	37.416,4	37.413,9	c	48.045,5	3.294.000	42.839,3
<b>FUNDACIÓN JUVENTUD Y CAMBIO</b>				<b>9.848,7</b>	<b>9.487,8</b>		<b>6.889,1</b>		<b>0,0</b>
* Capacitación y Empleo Joven	95.111	Joven capacitado	100.000	9.848,7	9.487,8	S/I	6.889,1	100.000	0,0
<b>MINISTERIO DE AGRIC. Y CRÍA</b>				<b>12.050,0</b>	<b>6.463,9</b>		<b>17.984,9</b>		<b>2.718,4</b>
* Alimentario Estratégico	1.981.993	Personas	2.000.000	12.050,0	6.463,9	2.571.025	17.984,9	7.726.712	2.718,4
<b>MINISTERIO DEL TRABAJO</b>				<b>22.617,3</b>	<b>18.991,5</b>		<b>28.162,4</b>		<b>0,0</b>
* Incremento al Ingreso de Pensionados MTC.	163.121	Pensionado	161.211	22.617,3	18.991,5	S/I	28.162,4	198.676	0,0
* Subsidio al Pasaje Estudiantil	46.814 / 650.432	Unidades de transporte / Alumno	55915 / 1243454	15.776,5	13.282,9	56.000 / 650.432	15.776,0	46.814 / 2.559.765	1.171,0
<b>MINISTERIO DE SANIDAD</b>				<b>52.807,3</b>	<b>48.228,9</b>		<b>92.543,5</b>		<b>20.776,5</b>
* Dotación de Mat. Médico-Quirurg.	1.390	Ambulatorio	1.390	2.737,2	2.737,2	S/I	5.021,2	1.390	0,0
* Alimentario Materno Infantil	446.515	Población a atender	500.000	17.143,1	16.900,3	998.925	38.058,2	418.200	3.002,0
* Meriendas y Comedores Escolares	1.141.909	Población a atender	1.206.194	21.459,9	20.839,6	1.130.160	32.695,0	1.050.776	144,2
* Suministro de Medicamentos	1.979.671	tratamientos / récipes	8.000.000	4.202,0	487,0	83.449	9.504,0	3.340.889	3.027,0
Protección al Anciano	100.900	ancianos atendidos	100.900	7.265,1	7.264,8	100.900 d	7.265,1	100.900	
<b>TOTAL</b>				<b>387.665,1</b>	<b>362.239,6</b>		<b>476.848,1</b>		<b>192.953,8</b>

Tomado de SIC. Datos económicos. Diagnóstico Esatadístico social de Venezuela 1997.

En relación al gasto social compensatorio, para el año 1997, se mantiene la tendencia a concentrarlo en ministerios como el de Salud y Educación (especialmente este último), debido a que éstos son los entes responsables de la ejecución de los programas sociales que consumen el mayor porcentaje de dicho gasto. (Ver Tabla 2) Los programas denominados "Subsidio Familiar" y "Dotación de útiles y uniformes escolares", ambos del sector educativo, consumen un volumen de presupuesto que, por su gran tamaño, resulta desproporcional si lo comparamos con lo asignado al resto de áreas sociales y programas. A pesar de esta concentración de recursos en los programas del sector educativo, las evaluaciones que se le han realizado - tanto del sector oficial como de centros de investigación especializados- han arrojado un conjunto de distorsiones que los alejan del cumplimiento de sus objetivos y metas. Esto es extensivo al programa denominado "Subsidio Educativo" por las implicaciones negativas que ha traído su modalidad de funcionamiento -transferencia directa de dinero a los más necesitados- Igualmente el programa de "Dotación de útiles escolares", ha sido seriamente cuestionado por la baja calidad del producto entregado a los usuarios (cf. Mateo, 1997). Los programas sociales de la Agenda Venezuela absorben casi por completo el gasto social e indirectamente han contribuido al abandono de la acción estatal a mediano y largo plazo, en áreas sociales que son vitales para el desarrollo.

### LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES EN LA POLÍTICA SOCIAL

Las ONGs adquieren mayor importancia en esta última década a partir de la incorporación de nuevos actores en la PS. Aunque no es una novedad el surgimiento de estas organizaciones ya que en diferentes ámbitos sociales se han destacado por su trayectoria a favor de los intereses de los grupos más necesitados. A partir del desarrollo de nuevas formas de gestión en la política social en el marco de aplicación de programas de ajustes estructural, muchas ONG's se crean con la finalidad de captar los recursos financieros provenientes de agencias internacionales interesadas en desarrollar programas sociales que compensen el impacto social del ajuste. Las ONGs en cierta medida vienen a sustituir la acción estatal, a través de su gestión desarrollan un papel mediador entre el Estado y la sociedad. Por vía del financiamiento externo, en el ámbito doméstico, algunas de estas organizaciones vienen a ser las encargadas de hacer cumplir los objetivos de desarrollo social, tal cual como lo conciben los agentes transnacionales.

En el caso de Venezuela, a partir del interés por imponer un modelo que procura liberar al Estado de su clásica intervención en el ámbito social, se propone una gestión de política social que incorpore la responsabilidad compartida del Estado con otros sectores de la sociedad civil. Esto es palpable en el contenido de la Agenda Venezuela y específicamente en programas sociales tales como: Capacitación y Empleo Joven, Multihogares de Cuidado Diario y Fortalecimiento Social, los cuales señalan en forma explícita la participación de ONGs en el desarrollo de su gestión. En términos generales, todos los programas sociales de esta agenda hacen alusión a "**la participación de la sociedad civil**", bien en forma directa o a través de las ONGs. En el citado documento oficial algunos programas sustituyen la noción de sociedad civil por la de "**comunidad**", planteándole a esta última, responsabilidades específicas en el desarrollo de dichos programas, mayormente en el rol de supervisora del cumplimiento de los objetivos allí planteados.

La perspectiva del "Estado mínimo", reducida sus funciones a través de la descentralización, la privatización y la desregularización de los servicios sociales, se hace presente en los programas sociales de la Agenda Venezuela (Ver Tabla 3). La ejecución de los catorce programas que contiene la misma, en mayor o menor medida dependen de la participación de lo que en este plan se denomina como sociedad civil. Según lo que prescribe cada programa, esta participación puede darse de dos formas:

- 1.- De manera directa, a través de la creación de organizaciones microempresariales, prestadoras de bienes y servicios al Estado; formación de comités, asociaciones que participan en la gestión según la naturaleza del programa.
- 2.- De manera indirecta, en labores de promoción, supervisión y de control de la gestión en particular.

Sólo dos (2) de los programas señalados en la Tabla 2 dependen casi exclusivamente de un ente ministerial (Subsidio Familiar y Dotación de Uniformes y Útiles Escolares). El resto de los catorce (14) programas dependen de la intervención de las ONGs y de la "**comunidad organizada**", a esta última en todos los casos se le atribuye la responsabilidad de vigilar y controlar el funcionamiento adecuado de los programas. La labor de los entes nacionales gubernamentales es limitada mediante la potestad que el proceso descentralizador ofrece a las Alcaldías, Gobernaciones y ONGs, para decidir acerca del desarrollo de la gestión social. Esto incluye actividades de coordinación,

La gestión de la política social en la Agenda Venezuela

TABLA 3. Agenda Venezuela A. Programas sociales.

PROGRAMAS	FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA	PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL	RESPONSABLES
SUBSIDIO DEL PASAJE ESTUDIANTIL.	LAS ASOCIACIONES DE TRANSPORTE SE INSCRIBEN EN LA DIRECCIÓN DEL MTC, NACIONAL Y EN LAS ALCALDÍAS.	LA COMUNIDAD DEBE SOLICITAR LA INCORPORACIÓN DE LAS LÍNEAS TRANSPORTISTAS Y ACUDIR A LAS ALCALDÍAS PARA INTERVENIR EN LA IMPLANTACIÓN DEL PROGRAMA. ADEMÁS LO FISCALIZA Y PROMUEVE.	MINISTERIO DE TRANSPORTE Y COMUNICACIONES, DIRECCIONES DE TRANSPORTE REGIONALES DEL MTC, ALCALDÍAS.
CAPACITACIÓN Y EMPLEO JOVEN	FORMACIÓN DE UNIDADES TÉCNICAS DE COORDINACIÓN, PROMOCIÓN QUE PRESENTAN LOS PROYECTOS EN EL ÁREA.	A TRAVÉS DE ONGs SE PREPARAN LOS PROYECTOS DE CAPACITACIÓN Y SE PRESENTAN A LA GOBERNACIÓN, MINISTERIO DE LA FAMILIA Y DE LA JUVENTUD PARA FIRMA DE CONVENIO.	MINISTERIO DE LA FAMILIA, DIRECCIONES ESTATALES DE FAMILIA, MINISTERIO DE LA JUVENTUD.
DOTACIÓN DE MATERIALES MÉDICO-QUIRÚRGICOS	M.S.A.S, LICITA A TRAVÉS DE SEFAR, RECIBE ÓRDENES DE COMPRA QUE SON ASIGNADAS A LOS AMBULATORIOS.	LA COMUNIDAD ORGANIZADA DEBE SUPERVISAR AMBULATORIOS Y LA PERMANENCIA DE LOS EQUIPOS ASIGNADOS.	MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, SEFAR.
ATENCIÓN INTEGRAL AL ANCIANO	A TRAVÉS DE INAGER SE ASIGNAN A LOS CENTROS GERIÁTRICOS LA CANTIDAD ASIGNADA.	LA COMUNIDAD SUPERVISA A TRAVÉS DE COMITÉS OPERATIVOS CREADOS EN LOS CENTROS GERIÁTRICOS Y DEBE GESTIONAR LA CREACIÓN DE NUEVOS CENTROS DE ATENCIÓN Y GEROGANJAS	INAGER
ALIMENTARIO ESCOLAR	EL M.E. TRASFIERE A LAS GOBERNACIONES UN 75%, 60%, ó 50% ,Y LOS ENTES REGIONALES COLOCAN EL RESTO.	COMUNIDAD Y ESCUELA GARANTIZAN EL DESARROLLO DEL PROGRAMA. LA COMUNIDAD INTERVIENE COMO MICROEMPRESARIO EN LA ELABORACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LOS INSUMOS.	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, DIRECCIÓN SOCIO-EDUCATIVO, GOBERNACIONES.
SUMINISTRO DE MEDICAMENTOS	EL M.S.A.S. SUBSIDIA EL 65% DEL PRECIO DE LAS MEDICINAS.	LOS ALCALDES GARANTIZAN LA PERMISOLOGÍA EN LOS CENTROS DE DISTRIBUCIÓN. LA COMUNIDAD DEBE SUPERVISAR.	MINISTERIO DE SANIDAD Y ASISTENCIA SOCIAL, SEFAR, GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS.
PROGRAMA DE ATENCIÓN MATERNO INFANTIL (PAMI)	EN AMBULATORIOS URBANOS Y RURALES.	LA COMUNIDAD CONTROLA LA ENTREGA DE LOS PRODUCTOS.	FUNDACIÓN PAMI, AMBULATORIOS, ALCALDÍAS.
HOGARES Y MULTIHOGARES DE CUIDADO DIARIO	RED DE ENLACE ENTRE ONGS Y EL PROGRAMA.	LA COMUNIDAD DEBE ORGANIZARSE EN ONGs PARA GESTIONAR ACTIVIDADES, FISCALIZAR, PROMOVER, COORDINAR.	MINISTERIO DE LA FAMILIA, DIRECCIÓN DE FAMILIA ESTATAL.
SUBSIDIO FAMILIAR	EL M.E. DEPOSITA EN ENTIDADES BANCARIAS LA CANTIDAD ASIGNADA A CADA REPRESENTANTE.	LOS REPRESENTANTES DEBEN: CREAR COMITÉ LOCAL DE SUPERVISIÓN INTEGRADO POR VECINOS E IGLESIA. FISCALIZAR EL PROGRAMA.	MINISTERIO DE EDUCACIÓN.
ALIMENTOS ESTRATÉGICOS	EL MINISTERIO DE AGRICULTURA COORDINA CON ALCALDÍAS Y GOBERNACIONES Y A TRAVÉS DE CREACIÓN DE BODEGAS Y COOPERATIVAS.	LA COMUNIDAD DEBE ORGANIZARSE PARA DISTRIBUIR AL DETAL Y MAYOR LOS PRODUCTOS.	MINISTERIO DE AGRICULTURA, GOBERNACIONES Y ALCALDÍAS.
DOTACION DE UNIFORMES Y ÚTILES ESCOLARES	EL M.E. A TRAVÉS DE LA RED ESCOLAR SUMINISTRA LA DOTACIÓN.	LA COMUNIDAD PARTICIPA EN LA ASIGNACIÓN DE SU DOTE RESPECTIVA. TAMBIÉN PUEDE SER MICROEMPRESARIO PARA ELABORAR LOS INSUMOS DEL PROGRAMA.	MINISTERIO DE EDUCACIÓN, ZONAS EDUCATIVAS ESTATALES.
DESAYUNO, MERIENDA Y COMEDORES ESCOLARES	CADA UNIDAD NUTRICIONAL ESTATAL SOLICITA A LOS PLANTELES LA INSCRIPCIÓN E INTERACTÚA CON MADRES PROCESADORAS PARA ELABORACIÓN Y ENTREGA DE AREPAS.	LA COMUNIDAD EDUCATIVA PARTICIPA A TRAVÉS DE LAS MADRES PROCESADORAS INDEPENDIENTES. EL PLANTEL SUMINISTRA LOS INSUMOS. LA POBLACIÓN DEBE DETECTAR A LOS BENEFICIARIOS DE LA COMUNIDAD.	INSTITUTO NACIONAL DE NUTRICIÓN, UNIDADES NUTRICIONALES ESTATALES.
FORTALECIMIENTO SOCIAL	ALCALDÍA Y ONGs DETECTAN LAS NECESIDADES DE LA COMUNIDAD Y PRESENTAN LOS PROYECTOS A LA COORDINACIÓN EJECUTIVA LOCAL DEL FONDO Y ÉSTE LO ENVÍA A NIVEL NACIONAL PARA SU APROBACIÓN.	CREACIÓN DE MICROEMPRESAS Y DE OTRAS FORMAS DE ORGANIZACIÓN COMUNITARIAS REPRESENTADAS POR ONGs QUE BRINDEN EL EMPLEO. LAS ALCALDÍAS Y LA COMUNIDAD ORGANIZADA SUPERVISAN.	MINISTERIO DE LA FAMILIA, FONDO DE FORTALECIMIENTO SOCIAL.
SUBSIDIO A LA PENSIÓN POR VEJEZ	A TRAVÉS DEL FONDO DE JUBILACIONES Y PENSIONES.	LA COMUNIDAD DEBE FORMAR ASOCIACIONES QUE GARANTICEN EL BUEN FUNCIONAMIENTO DEL PROGRAMA.	INAGER, MINISTERIO DEL TRABAJO.

FUENTE: AGENDA VENEZUELA, CORDIPLAN. 1996

promoción, organización, evaluación y seguimiento. En algunos casos la labor de los entes nacionales en lo que a gestión de programas sociales se refiere se limita a tareas burocráticas, tales como: firma de convenios, gestionar subsidios, licitar o dar el visto bueno al trabajo realizado en el ámbito regional o local por una ONGs o algún organismo descentralizado (Tabla 3).

Otro aspecto que cabe destacar es que en gran medida los programas sociales facilitan el desarrollo del clientelismo, ya que su formulación contiene muchos vacíos—especialmente de carácter operativo—lo cual permite que su realización en buena medida quede a criterio personal de quien dirige el ente ejecutor, sea esta Alcaldía, ONGs o los supuestos líderes de la comunidad. Sobre esta última vale la pena reiterar que la denominada participación de la sociedad organizada se vuelve algo retórico en el contenido de la Agenda, en vista de la poca capacidad de organización y de la debilidad de las formas organizativas que existen, así como de la falta de autonomía debido al control político-partidista que caracteriza al sistema político nacional. En la práctica, la interacción que se produjo con la organización comunitaria a partir de la ejecución de los mencionados programas, se redujo a ciertas exigencias formales que se hicieron a las comunidades educativas y las asociaciones de vecinos, entre otras, por parte de los organismos ejecutores responsables. Estas asociaciones, generalmente, centradas en un activismo alejado del colectivo, se burocratizan y no son representativas del conjunto que dicen representar. Esto significa que la ejecución de los programas sociales de la Agenda, reforzó algunas tendencias que precisamente son cuestionadas en el diagnóstico que del Estado y del sistema político hacen los propulsores de esta acción social, las mismas se refieren al centralismo, el clientelismo político y el burocratismo.

El interés de los creadores de la Agenda Venezuela hacia la promoción de la participación de la sociedad civil, se explica por la perspectiva que orientó el diseño de este plan. Se utiliza la categoría de “sociedad civil” para anteponerla junto al mercado como un paradigma salvador ante lo que se considera como el fracaso del modelo benefactor de Estado. Por esta razón, se notó en la práctica que esa propuesta de participación estaba descontextualizada con respecto a una realidad socio-política caracterizada precisamente por generar procesos que han debilitado la organización y participación democrática de los usuarios de los programas y de la población en general.

## CONCLUSIONES

En el proceso de globalización, la ayuda y el financiamiento externo constituyen elementos claves que no sólo definen las condiciones de inserción en los mercados mundiales, sino también tienen hondas repercusiones en el sistema de asistencia social estatal de los países cuyas economías se encuentran bajo la vigilancia y control de los agentes transnacionales. Dicho proceso ha hecho más visible para el caso de las economías latinoamericanas, dado su grado de vulnerabilidad ante los actores y procesos que dominan el orden mundial.

**En primer lugar**, las condicionalidades políticas y económicas que establecen las agencias financieras internacionales para otorgar recursos, inhiben e impiden el desarrollo de iniciativas fuera de este marco. Ya no es únicamente un problema político de falta de autonomía o de “desnacionalización de la política social” —como lo han llamado algunos analistas— sino del carácter limitado de la estrategia, la cual se reduce al seguimiento de índices macroeconómicos, cuyos resultados sólo le sirven a estas agencias como parámetros que definen el “buen comportamiento” de los países deudores. Esta limitada visión impide plantear el problema de la creciente pobreza y de las estrategias para atenderlo, en otros términos que no sean aquellos que provienen de las exigencias de los agentes financieros internacionales.

**En segundo lugar**, lo anterior nos lleva a referirnos a la eficacia en la utilización de los recursos financieros. La experiencia con la Agenda Venezuela ha demostrado que en ausencia de reformas sustanciales a la estructura de asistencia social estatal, la ayuda internacional sólo ha servido —salvo contadas excepciones— para mantener o reforzar fallas de la Política Social y promover organizaciones no gubernamentales. La mayoría de estas organizaciones le han dado continuidad al asistencialismo y paternalismo estatal, esta vez revestido de matices modernizadores y amparado en un discurso que aparentemente promueve la descentralización, bajo formas de “participación ciudadana y autogestión”. Sin embargo, parece estar muy lejana la posibilidad de que un “**sector social autónomo**” (Drucker, 1997) asuma las responsabilidades que bajo esta nueva estrategia económica le están siendo otorgadas. Al menos la reducción de la política social a una acción focalizada y compensatoria, tal cual como se propuso y se gestionó mediante la Agenda Venezuela, lo hace inviable.

Por otra parte, a pesar de toda la parafernalia creada, la idea de las agencias financieras de realizar transferencias masivas directas de recursos a los más pobres, sigue generando resultados negativos en cuanto a las metas propuestas. En el plano político, el uso descentralizado de los recursos financieros asignados a estos programas, ha beneficiado a ciertos agentes políticos locales quienes han logrado construir su liderazgo a través de un hábil manejo de las relaciones bilaterales y multilaterales y del discurso neoliberal alrededor de la pobreza.

**En tercer lugar,** vale destacar el impacto que se produce cuando esta estrategia social compensatoria no tiene la capacidad de llenar el vacío que deja el debilitamiento del rol del Estado, en la atención de las innumerables y diversas demandas sociales. En un período de crisis, la nueva perspectiva de la política social no ha sido capaz de darle cabida y atención eficiente a estas demandas. Por el contrario, lo que se ha hecho es concentrar los recursos en los programas sociales y, por vía de hecho, dismantelar el sistema de atención social estatal en áreas que son vitales para lograr el desarrollo en cualquier país del mundo. Se pretende seguir actuando con una visión coyuntural que se centra en el corto plazo y está siempre dispuesta a priorizar la "emergencia". Mientras tanto se posterga la posibilidad de producir las reformas necesarias para atender en forma debida los problemas estructurales que existen, especialmente en las áreas de salud, educación y nutrición.

**En cuarto lugar,** se debe considerar el efecto que sobre la PS tienen los cambios que se producen en la agenda económica del sistema mundial, en cuanto a las prioridades que se establecen en las políticas de "ayuda y cooperación" a los países en desarrollo y los mecanismos que se utilizan para instrumentarla. El interés que pueden mostrar algunos países industrializados hacia los llamados países del Tercer Mundo (por ejemplo, EE.UU hacia África) y lo que se esconde alrededor de la ejecución de dichas políticas, indica la necesidad apremiante que tienen las economías en desarrollo de contrarrestar la fragilidad creada por su extrema dependencia hacia el sistema financiero internacional. Igualmente, los efectos que tiene para el bienestar de la población, una política social de carácter transnacional que bajo forma de ayuda internacional ya no es asumida con exclusividad por el ámbito estatal doméstico.

Finalmente, aún no se ha avanzado en la superación de la visión asistencialista-paternalista, típica del Estado benefactor. Los organismos financieros internacionales

siguen ofreciendo una protección que aunque no es paternal, es asistencialista y paliativa, mediante programas sociales cuya viabilidad es cuestionable al estar supeditados a la gestión de una sociedad civil inexistente, al menos en cuanto a organizaciones formales autónomas y participativas se refiere. Al no existir condiciones sociopolíticas favorables al desarrollo de espacios de participación ciudadana —tal como ocurre con algunos proyectos descentralizadores— el costo político de la ejecución de estos programas resulta alto para la democracia. El neocorporativismo generado por el creciente desarrollo de ONG's que formulan y ejecutan la política social, tiende a reproducir en su funcionamiento el sistema de valores que es característico de los grupos tradicionales que centralizan la toma de decisiones, imponen un orden burocrático y en definitiva inhiben la participación democrática ante la posibilidad de reorientar el desarrollo social.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRIAGADA, IRMA 1996. "El debate actual de las políticas sociales en América Latina". *Revista Nueva Sociedad* 144. Julio/Agosto. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- ARELLANO SONIA Y PETRAS J. 1994. *La ambigua ayuda de las ONG's en Bolivia*. *Revista Nueva Sociedad* 131. Mayo/Junio. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- BENDESKY, LEÓN. 1994. *Economía regional en la era de la globalización*. *Revista de Comercio Exterior* 11. Vol. 44. México.
- CORDIPLAN. 1996. *Agenda Venezuela*. Caracas.
- DE VENANZI, AUGUSTO 1996. *Gasto público, gasto social y tributación en Venezuela*. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 1, Enero/Mayo. FACES-UCV, Caracas.
- DRUCKER, PETER 1997. *La Sociedad Postcapitalista*. Colombia. Edit. Norma.
- FILGUEIRA, CARLOS. 1997. "Bienestar, ciudadanía, vulnerabilidad en Latinoamérica". En: Andrés Pérez (Edit.) *Globalización, ciudadanía y Política social en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

- FLEURY, SONIA. 1998 "*Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90*". *Revista Nueva Sociedad* 156. Julio-agosto, Caracas.
- MATEO, CRISTINA. 1997. *Entre cuentos y cuentas: Un análisis de los programas contra la pobreza en Venezuela. 1989-1993*. Editorial Tropikos, Caracas.
- MONETA, CARLOS (comp.) y otros autores. 1994 *Las reglas del juego. América Latina, globalización y regionalismo*. Ediciones Corregidor, Argentina.
- PÉREZ, ANDRÉS. (edit.) 1997. "*Estado, soberanía y políticas públicas en América Latina*". En: *Globalización, ciudadanía y políticas sociales en América Latina*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO. (SELA) 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.