

## Capítulo 1

¿Cuál es el objeto de la política social?	48
Los vínculos de la política social y la política económica en la Venezuela de hoy	49
El alcance del Estado y de la política social para enfrentar el problema de la pobreza	51
Los ámbitos de la Política Social	54
Los componentes de una política social integral	58
La organización del sector social	60
<b>Instrumentos para la implementación de las políticas sociales y la participación de la comunidad</b>	64
Los Consejos de Planificación: instrumentos de participación	66
Fondos sociales federales	68
<b>Reorganización del Gobierno Social</b>	73



## **Políticas para la construcción de oportunidades sociales y reducir la desigualdad**

Luis Pedro España N.



En Venezuela, como en el resto de América Latina, estamos frente a un hecho ineludible. La situación de pobreza y de exclusión social que vive la mayoría de los venezolanos no puede dejarse a la suerte de ellos. De ser así, los condenamos de una vez y para siempre a mantenerse en la miseria.

Nuestros problemas sociales no son un fenómeno residual, no son la consecuencia de un proceso inconcluso, de un desarrollo que no ha alcanzado a las mayorías por falta de tiempo, por la conveniencia o el interés casi diabólico de unos pocos -según cierta versión simplista de izquierda-, o por la terca incompreensión de los pobres para entender lo que les conviene -según la versión de una derecha no menos simple-.

Nada de eso; la pobreza en un país donde el deseo de aspiración material es consustancial a su conciencia colectiva de anhelar una vida mejor, no sólo es un problema para todos, sino la evidencia de que la sociedad y el Estado, no funcionan (Ugalde, 1999), al menos desde hace 25 años.

Enfrentar y reducir los niveles de pobreza es, finalmente, un objetivo de desarrollo para Venezuela. La meta plausible de hacer que menos del 10% de los hogares venezolanos deje de tener problemas para satisfacer sus necesidades básicas y, adicionalmente, erradicar la existencia de hogares y personas que hoy tienen dificultades para alimentarse, es el reto de transformación social que tiene esta generación. Ello es posible, como hemos afirmado a lo largo de este trabajo, pero lograrlo requiere enfrentar los problemas de desigualdad social. Con más pragmatismo que ideología y con más creatividad que lo que puedan decir los sesudos estudios.

La desigualdad social en Venezuela, desde el punto de vista de las remuneraciones al trabajo, se ha mantenido relativamente estable en los últimos 25 años (Riutort, 1999). Algunos afirman, más de manera intuitiva que por medio de constataciones empíricas (ello, claro está, por la falta de la data adecuada para llegar a conclusiones que satisfagan a

todos), que los distintos embates de los *shocks* económicos y sus evidentes efectos recesivos, por su efecto diferencial entre los distintos grupos sociales, deben haber producido importantes regresiones en la distribución del ingreso. Incluso no sólo hay quienes lo intuyen, sino que por medio de algunas estimaciones estadísticas lo “demuestran” (Baptista, 1989 y Rodríguez, 2000).

Lo anterior, de ser cierto que en Venezuela la estructura distributiva ha empeorado de manera significativa en los últimos años, sólo abunda a favor del argumento de la necesidad de enfrentar nuestros problemas de desigualdad. Así, y para los efectos de este capítulo, bastaría decir que en Venezuela la desigualdad que puede constatarse desde las estadísticas de remuneración al trabajo,<sup>1</sup> es suficiente como para evidenciar que tenemos un problema distributivo que, de no atenderse, puede llegar a comprometerse la viabilidad de las políticas de estabilización económica y el conjunto de reformas institucionales que se necesitan para reducir la pobreza en el país.

Una desigualdad muy alta, y probablemente incomprensible para los ciudadanos, es incompatible con el funcionamiento de las sociedades modernas y desarrolladas por razones tanto normativas como utilitarias. Valorativa y éticamente, la desigualdad, la extrema distancia material entre los grupos sociales, contradice fundamentos básicos de los derechos humanos. La simple solidaridad humana nos lleva a rechazar (incluso si ella fuera justificada) la desigualdad entre los seres humanos y, especialmente, si esa desigualdad compromete la vida y existencia digna de siquiera uno de los miembros de la especie.

Pero sin pretender entrar en un debate pormenorizado sobre el tema de la desigualdad (el cual es muy pertinente, pero sólo referencial para este capítulo), las razones utilitarias, es decir, los problemas que acarrea la desigualdad, son aun argumentos de mayor peso para abocarse decididamente a su reducción.

La desigualdad social es una fuente de conflictividad social, inestabilidad política y perturbación de la paz social que dificulta la existencia de un clima propicio para los negocios y las inversiones y, por lo tanto, afecta el crecimiento (Barro, 2000). Al dificultar la cohesión social y la oportunidad de que los grupos sociales actúen de manera coordinada, se deteriora el capital social, la confianza entre personas e instituciones, se desmejora y, finalmente, se pierde el sentido de representatividad de las instancias encargadas de ejercer funciones políticas de articulación y canalización de intereses para la toma de decisiones co-

1 — La desigualdad de ingresos en Venezuela contabilizada a partir de la data que aportan la Encuesta de Hogares y los métodos convencionalmente aceptados, indican que el 10% de población de menores ingresos recibe el 1,3% del ingreso de las familias, mientras que el 10% más rico acumula hasta un 33% de dicho ingreso. Estas magnitudes sitúan al Índice de Gine en 42,3, lo cual convierte a Venezuela en un país de alta desigualdad, aunque no de las más altas del Continente Latinoamericano (BID, 1990).

lectivas (partidos, sindicatos, gremios y asociaciones), produciendo problemas severos de gobernabilidad.

La desigualdad también impide la sostenibilidad del crecimiento económico. Además de las señaladas, el crecimiento sostenido requiere de dotaciones de capital humano que en sociedades muy desiguales, como la nuestra, constituyen un obstáculo al crecimiento. Por esto último es que decimos que la pobreza en Venezuela, si inicialmente fue una consecuencia de la falta de crecimiento económico, en la actualidad es una causa por la cual el crecimiento económico sostenido no ha tenido lugar en Venezuela en la década pasada, como sí pueden mostrar otras economías latinoamericanas (Zambrano, 1999).

En resumen, desde el punto de vista pragmático, la desigualdad puede llegar a comprometer severamente el crecimiento económico, la paz y la convivencia de los pueblos. Es por ello que termina siendo incompatible con los objetivos de desarrollo y progreso.

Bien sea por razones normativas o utilitarias, enfrentar los problemas de desigualdad es un componente imprescindible de la agenda de políticas públicas para el desarrollo en Venezuela.

Sin embargo, la forma como se puede enfrentar la desigualdad social es determinante para el contenido, la coherencia e integralidad del plan. ¿Cómo enfrentar la desigualdad social?

La desigualdad social puede ser enfrentada desde sus causas o desde sus consecuencias. Desde su origen se trata de igualar los puntos de partida. Así, las desigualdades de origen, o de partida, son aquellas condiciones socioeconómicas desfavorables que operan como obstáculos para que los miembros de las familias pobres puedan tener acceso a los servicios sociales por el tiempo y la cuantía que de ellos se requieren para capitalizarse. Las desigualdades finales serían aquellas que provienen del resultado de la participación de los individuos en la vida social en general, y en el mercado laboral en particular, el cual resulta en un estatus o lugar en la estratificación social.

Una política social como la que aquí planteamos, supone la igualación de los estados iniciales (generación o igualación de oportunidades) y se preocupa por los problemas de desigualdad de los estados finales en atención, prioritariamente, al efecto que ella tiene para la igualación de las oportunidades de los miembros en formación (niños y jóvenes) de los hogares más desiguales o en pobreza.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Para las posiciones o propuestas de políticas que se organizan en torno a la desigualdad, la igualdad de oportunidades no es más que una política social "hipócrita" dado que las desigualdades presentes se mantienen o, en todo caso, no se "resuelven" en el corto plazo. Igualar a las sociedades en sus estados finales supone comprometer los estímulos productivos que tienen los individuos y sociedades para producir riqueza y crecimiento. Igualar las remuneraciones, redistribuir la propiedad, impedir la acumulación, son prácticas radicales de igualación social que destruyen los estímulos. Eliminarlos supone condenar a la pobreza y a la suspensión de las aspiraciones materiales a todos los miembros de la sociedad.

Evidentemente para un país que lleva 25 años empobreciéndose, la política social no sólo puede centrarse en el enfrentamiento de la desigualdad de origen pretendiendo igualar las oportunidades, sino que además debe atender las desigualdades presentes en los grupos en pobreza extrema, es decir, allí donde la vida está comprometida. Esto forma parte de actuar sobre las consecuencias de la pobreza.

Llegados a este punto, el propósito de este capítulo es presentar una propuesta de política social para enfrentar la desigualdad social en Venezuela por medio de la generación de oportunidades sociales para todos.

### ¿CUÁL ES EL OBJETO DE LA POLÍTICA SOCIAL?

Probablemente como herencia de lo que fueron los programas sociales que acompañaron las reformas estructurales de los años ochenta y noventa, a la política social se le ha endosado un objetivo tan elevado que terminó por ser frustrante. Combate a la pobreza y programas sociales terminaron formando un binomio racional, es decir, que los programas sociales eran el medio para lograr el fin de superar la pobreza. Esto resulta totalmente falaz.

La política social, o aun peor los programas sociales focalizados, es insuficiente para lograr el objetivo de reducción de la pobreza. Se requiere de una política económica, un conjunto de reformas institucionales y un clima de paz y gobernabilidad que haga de los aportes de cada uno de estos componentes un saldo efectivo de reducción de la pobreza.

A la **política social** se le pide *la prestación de un conjunto de servicios sociales (educación, salud y seguridad social) que permita la acumulación de capital humano, social y físico, a individuos, familias y colectividades según el servicio social del que se trate*. Semejantes servicios van dirigidos a generar oportunidades para sus beneficiarios en términos de generar los “atributos productivos” con los cuales participar en la actividad productiva por medio del empleo.

La definición anterior, ventajosa por su sencillez, no trata de simplificar la política social. Por el contrario, el objetivo de generar oportunidades para efectivamente lograr la inserción y participación de individuos, familias y comunidades en una economía moderna y productiva, tiene muchas facetas y especificidades, las cuales serán tratadas a lo largo de este capítulo.

## LOS VÍNCULOS DE LA POLÍTICA SOCIAL Y LA POLÍTICA ECONÓMICA EN LA VENEZUELA DE HOY

Un tema que recurrentemente se presenta en toda discusión de políticas públicas para superación de la pobreza, tiene que ver con los vínculos entre la política económica y la política social. Producto probablemente, otra vez, de las visiones economicistas que privaron durante la primera fase de las reformas estructurales en América Latina, el carácter subsidiario que le fue asignado a las políticas sociales supuso que en muchos espacios el combate a esta visión incompleta y, a nuestro juicio ya superada, sigue “peleando con fantasmas” y, por lo tanto, dilatando y sesgando el entendimiento a la hora de precisar los vínculos entre lo económico y lo social.

Apartados de la discusión de si ahora lo social debe privar sobre lo económico, o no, y centrándonos más bien en el problema de la pobreza desde un punto de vista integral, de lo que se trata es de dilucidar en qué contribuye cada ámbito de política a la superación de la pobreza. Puestos en esa perspectiva, diríamos que si nos pusieran en el compromiso de decir en dos palabras lo que hay que hacer para superar la pobreza en Venezuela, tenderíamos a señalar que la clave para enfrentar los problemas socioeconómicos que aquejan a los venezolanos se concentran en *la transformación de las condiciones de baja productividad del mercado laboral en el país*.

La única receta para que una familia salga de la pobreza es por la vía del empleo productivo. El mayor responsable del empobrecimiento masivo que hemos vivido consiste en que sólo 3 de cada 10 trabajadores tienen un empleo en el sector formal de la economía. Los otros 7 o bien están desempleados (2 de cada 10) o en el sector informal (5 de cada 10). Estar desempleado o en el sector informal supone o no tener ingresos o percibir una remuneración de subsistencia. En Venezuela, la informalidad es una situación de empleo precario donde sólo una mínima parte (9%) de los que allí laboran reciben una remuneración mayor a la que tendrían en el sector formal.

El reto de la superación de la pobreza en Venezuela consiste en crear las condiciones de empleo y de aprovechamiento del empleo, para que los 7 millones de venezolanos que hoy no disponen de empleos, o de condiciones para hacer productivo su trabajo, puedan acceder a ellos, amén de generar los 300 mil empleos anuales que son requeridos para absorber a los que buscan empleo por primera vez.

Para lograr esto, se requiere actuar del lado de la oferta y la demanda del mercado de trabajo. Por el lado de la demanda, de lo que se trata es de crear las condiciones para que el empleo productivo vuelva a ser una realidad en Venezuela. Para ello es necesario que el país recupere

niveles de inversión pública y privada importantes a fin de dinamizar el sector formal de la economía.

Que la inversión sea mayor a los simples niveles de reposición que hemos tenido por años (o menores en el pasado reciente), se requiere, amén de la necesaria estabilidad política y la recomposición de la gobernabilidad perdida, de un conjunto de reformas económicas e institucionales que hagan atractivo al país a las inversiones que necesitamos para crecer. La generación de empleos productivos, que remuneren al trabajador de forma tal que le permita satisfacer sus necesidades y avanzar en la consecución de las legítimas aspiraciones, debe ser el objetivo fundamental de la política económica. Obviamente, la formalización total de la economía venezolana puede que sea una meta imposible de alcanzar. Una fracción importante del sector informal (un tercio aproximadamente) puede que le sea imposible de migrar de sector; por ello habría que mezclar políticas de formalización junto con estrategias de acceso al crédito, la tecnología y la capacitación para incrementar el nivel de productividad del sector informal (Orlando, 2001).

Pero la generación de empleos productivos no es suficiente. Hace falta que el venezolano disponga de los atributos productivos requeridos para acceder a las oportunidades económicas que provengan de una economía en crecimiento. Tales atributos productivos no son más que capacidades, habilidades, destrezas, conocimiento e información que formalmente se obtienen por medio de la educación y la permanencia en la escuela de 12 a 16 años (el promedio actual en Venezuela es 7 años).

Se trata de individuos que tuvieron y tienen acceso a la salud a fin de disponer de una vida larga y saludable, así como de familias que disponen de un sistema de seguridad social que les permite enfrentar la contingencia de los accidentes, la enfermedad, los desastres naturales o la vejez.

Hacer que los venezolanos tengan las condiciones de capital humano para acceder a los empleos y las oportunidades productivas es el objetivo de la política social. Actuar sobre los déficits de atención social que originan la desigualdad social en Venezuela, supone una política social que atienda los problemas de la población en términos de acceso a tales servicios (problemas de equidad), además de enfrentar los problemas de calidad que confrontan los tres grandes sectores del área social.

Un crecimiento económico excluyente, es decir, uno que no incorpore las tareas de reducción de la desigualdad por la vía de eliminar las barreras que impiden a importantes sectores sociales insertarse al crecimiento económico, no es sostenible. Ciertamente es que la profusa recesión económica ha generado espacio para utilizar contingentes de recursos humanos hoy subutilizados; no obstante, el simple crecimiento (es decir, sólo hacer la tarea económica) alcanzaría para reducir la pobreza hasta en un 48% de los hogares,<sup>3</sup> deteniéndose el crecimiento o generán-

dose “cuellos de botella” que inviabilizan la continuidad del propio crecimiento. Llegados allí, la pobreza deja de ser una consecuencia de la falta de crecimiento para convertirse en la causa de que no crezcamos.

Pero aun logrando el milagro de una política económica que genere empleo y una política social que permita la inserción a dicho crecimiento, tendríamos a un grupo de familias cuyos jefes de hogar constituyen las víctimas del empobrecimiento de los últimos 25 años. Ellos, por sus características de edad (mayores de 35 años), de nivel educativo (menos de 6to. grado aprobado) y de condición social (pobreza de ingreso), requieren de políticas sociales de transición, sean subsidios directos o eficientes procesos de reconversión laboral, que les permitan ser ganadores en un plazo razonable.

Obviamente esas políticas económicas, sociales y de transición necesitan para su viabilidad y continuidad de un acuerdo social que recomponga la gobernabilidad del país en el corto plazo y garantice la perdurabilidad de las políticas públicas en el mediano y largo plazos.

El plan podría ser técnicamente perfecto, coherente y consistente con la realidad de Venezuela, pero si no va acompañado de un acuerdo político que permita en los próximos 25 años reducir la pobreza a lo que ésta era, al menos desde 1978, no habrá ninguna posibilidad de lograrlo.

## EL ALCANCE DEL ESTADO Y DE LA POLÍTICA SOCIAL PARA ENFRENTAR EL PROBLEMA DE LA POBREZA

Lograr que todo venezolano tenga un nivel de vida digna, acorde con el promedio de las aspiraciones compartidas por los miembros de nuestra sociedad, requiere de la intervención de un conjunto de factores y la conjunción de múltiples condiciones, de las cuales la acción del Estado, en el ámbito de sus políticas y programas de carácter social, representan sólo una de las variables en juego.

Esto se debe a que los determinantes de las condiciones de vida de la población en las sociedades modernas es multivariada y, en consecuencia, la acción del Estado siempre será, solamente, una de las **condiciones necesarias** para lograr el objetivo de mejorar el estatus material de la población, pero en ningún caso será una **condición suficiente**.

<sup>3</sup> La presente estimación proviene de suponer que los hogares pobres, cuyos jefes de hogar tienen un promedio educativo superior al promedio del país estarían capacitados para aprovechar las oportunidades económicas. Ellos, al representar sólo una fracción pequeña de la totalidad de los hogares pobres, serían los que pueden salir de la pobreza “por ellos mismos” bajo condiciones económicas favorables, no siendo el caso para el porcentaje de hogares pobres cuyos jefes de hogar no tienen los niveles educativos suficientes para alcanzar empleos productivos y dignos.

Más específicamente, el logro de la satisfacción de las necesidades sociales, cuya insatisfacción constituye uno de los rasgos y de las causas de la pobreza, requiere de la intervención sobre todos los factores o determinantes que la explican, los cuales no están todos agotados en las áreas de intervención del Estado. Por ello, si bien la política social se centra en la intervención del Estado enfrentando los problemas de la desigualdad, debe partirse del reconocimiento de que su acción no debe, ni puede, prescindir de la de otros agentes de la sociedad.

En nuestro país, como en el resto de los países del Continente, la pobreza no es un residuo o una desviación del orden social, sino es el centro sobre el cual gravita toda la dinámica social de lo que calificamos como indeseable o problemático.

La pobreza en Venezuela no es un problema de los pobres, sino de toda la sociedad, dado que la pobreza opera como obstáculo para el desarrollo del estado de cosas que el promedio de los ciudadanos aspira. De allí que aquello que hagamos en función de reducir la pobreza, si bien supone actuar sobre grupos sociales específicos, sus efectos (progresivos o regresivos según sea el resultado) afectarán al “todo social”. De igual forma, para lograr efectos importantes en la transformación de las situaciones de pobreza, se requiere de la participación del “todo social”, de los distintos agentes económicos, políticos y culturales que componen a la sociedad, especialmente, e incluso de aquellos que objetivamente no forman parte de los grupos en situación de pobreza.

Lo que el Estado puede hacer para atender el problema de la pobreza está limitado por el conjunto de restricciones financieras e institucionales que acompañan la acción de cualquier agente social. En una sociedad modernizada, como la venezolana, caracterizada por la heterogeneidad de los intereses legítimamente presentes en los distintos grupos sociales, los ámbitos de intervención del Estado para el logro de ciertos objetivos están mediados por la actuación de otras variables que no están bajo su control. Esto, evidentemente, no sólo es una restricción para la acción pública, sino para la acción desde la esfera privada. El carácter interdependiente, propio a la modernidad, al que están sometidos todos los actores sociales, es un dato que no puede perder de vista un plan de políticas públicas.

Así pues, la restricción que impone el grado de complejidad social sobre lo que efectivamente puede hacer el Estado, más que de orden ideológico, es inherente al avance en los procesos de modernización. En consecuencia, a mayor avance en la modernización, menor la posibilidad de que el Estado sea el único agente necesario para lograr la transformación de las situaciones sociales indeseables o problemáticas, como lo es la pobreza.



**Intervención de Estado para la superación de la pobreza**

Establecida la evidente interdependencia y limitaciones de la acción del Estado, pasemos a delinear cuáles son sus ámbitos de intervención. Ella puede descomponerse en dos tipos generales de funciones:<sup>4</sup>

**a. Funciones negativas o liberales:** que consisten en aquellas acciones del Estado que se agrupan en torno **a evitar** que los actores sociales realicen ciertas acciones (usar la violencia como medio para alcanzar sus fines, p.e.).

**b. Funciones positivas o sociales:** que consisten en aquellas acciones del Estado que suponen **la promoción** de acciones por parte de los grupos sociales.

Los productos de estas funciones del Estado constituyen condiciones necesarias para que los niveles de pobreza se reduzcan, pero ellos por sí mismos no son suficientes.

Pongamos como ejemplo emblemático el caso de la educación. Evidentemente, una de las condiciones necesarias para que un hogar supere su situación de pobreza, e incluso, para que la sociedad en su conjunto logre sostener en el tiempo su desarrollo económico, consiste en garantizar el acceso y permanencia en el sistema educativo con el fin de capitalizar el recurso humano de sus miembros. Sin embargo, por muy diestros y productivos que lleguen a ser los miembros activos de una familia, gracias al acceso de éstos a los servicios sociales necesarios, si el aparato económico se encuentra en recesión, la inversión es nula o muy baja, no se activan los sectores generadores de empleo o incluso si el nivel de desarrollo tecnológico de su aparato productivo es obsoleto, entonces, la posibilidad de que el cumplimiento de los derechos sociales se convierta en mejora integral de las condiciones de vida será limitada.

<sup>4</sup> Ver diagrama adjunto.

Dadas las mediaciones que existen entre la acción del Estado y la superación de la pobreza, lo clave en un plan de políticas públicas, que haga de ellas el centro de sus preocupaciones, consiste en que dicho plan sea coherente e integral, pero a vez específico en cada una de sus áreas, a fin de que sea claro. De lo contrario, será un conjunto de abstracciones y conceptos imposibles de orientar la acción específica de las burocracias gubernamentales.

Así las cosas, la pobreza, por ser un problema global y muticausado, no puede ser una responsabilidad de la política social sino de toda la acción pública, cuando no de la sociedad en su conjunto. Pero, a la vez, la política social y económica del Estado debe establecer metas intermedias específicas y por áreas, las cuales a su vez identifiquen las causas (de la pobreza) sobre las que puede actuar el Estado.

## LOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social debe formularse en torno a **problemas**. Un problema es una situación presente que difiere de otra posible de alcanzar y que es valorada o deseada por el cuerpo social (situación objetivo). Por lo tanto, un **problema social** es una situación actual que afecta negativamente el nivel de bienestar de la población y que puede ser satisfecha actuando sobre las causas.

Es muy común entre los planes gubernamentales que los problemas se entiendan como situaciones dadas y constantes en el tiempo, es decir, sabemos que existen situaciones presentes que difieren de las que valoramos (niños fuera de la escuela, ancianos sin pensiones, familias sin vivienda, entre otros) pero como las mantenemos en altos niveles de agregación y nuestros voceros públicos carecen del conocimiento con el cual aproximarse a sus causas, entonces nuestros planes se asemejan más a una lista de deseos que a un conjunto de acciones tendientes a alcanzar la situación objetivo o meta.

Así, y al igual como lo señalaría cualquier ciudadano común, las agencias gubernamentales se plantean como problemas sociales: la educación, la salud, la vivienda, el desempleo, etc. Pero ¿cuáles son los problemas sociales que la agencia pública puede atender?, ¿cuáles son sus causas? y ¿qué puede hacer la agencia gubernamental para revertirlas? Estas son consideraciones siempre ausentes. Curiosamente, las agencias públicas pretenden atender problemas causados por variables sobre las cuales no pueden actuar, bien porque confunden los síntomas con las causas, o bien porque el problema señalado incluye causas que escapan a su competencia, o, finalmente, porque lo que efectivamente esas agencias gubernamentales pueden hacer en favor de la resolución de un problema es subestimado (por su bajo grado de visibilidad social)

por quien aspira notoriedad pública o reconocimiento político desde los cargos que ocupan. Valoran más una declaración impactante que el reconocimiento de una acción ajustada a lo que puede ser el verdadero alcance de la burocracia.

La acción que realiza toda agencia gubernamental siempre confrontará algún grado de restricciones. Esto conforma **el marco de restricciones del plan**. Lógicamente las restricciones (económicas, políticas, institucionales y legales) deben ponderarse y tenerse en cuenta a fin de que el plan no sea ingenuo o voluntarista.

Si relacionamos las consideraciones hechas sobre lo que el Estado puede hacer para reducir la pobreza, con el imperativo de concretar las acciones públicas **en las causas de los problemas** que puede atender el Estado, llegamos entonces a lo que debe ser la agenda de problemas del sector social del Estado.

Con lo dicho podríamos destacar que la política social consiste en acciones redistributivas, realizadas por Estado, con el fin de dotar de atributos (educación, salud, seguridad social, entre los más importantes) a los distintos grupos, vigilando especialmente que el acceso y la calidad de los mismos alcance a los sectores menos favorecidos desde las asignaciones del mercado. Con estos atributos, los individuos podrán acceder a la actividad productiva en condiciones similares (igualdad de oportunidades) a las que tienen aquellos grupos sociales que sí cuentan con recursos con los cuales obtener dichos atributos a precios de mercado.

De esta forma, los derechos sociales son la garantía de acceso a ciertos servicios sociales considerados como indispensables para asegurarle a todos los miembros de la sociedad la posibilidad de proveerse de los bienes y servicios desde los cuales satisfacer sus necesidades y las de su grupo familiar.

Quien asume la responsabilidad de garantizar la cristalización de los derechos sociales es el Estado, en nombre de la comunidad, consagrados en la Constitución<sup>5</sup> y las leyes que se derivan de ésta. De allí que el producto de las políticas y los programas sociales son bienes y servicios sociales destinados a satisfacer necesidades con un fuerte influjo redistributivo, dada la desigualdad de acceso y calidad. Dicho esto, la próxima pregunta consiste en establecer cuáles son las necesidades sociales a satisfacer.

Evidentemente, existe un imperativo normativo que indica cuáles son las necesidades sociales que deben ser satisfechas y ellas están expuestas bajo la forma de Derechos Sociales. Para nuestro caso, el propio tex-

<sup>5</sup> Se supone que en la Constitución se condensa el consenso social que soporta, justifica y legitima la acción del Estado. Si no es así, la Constitución no servirá para orientar las competencias del Estado.

to Constitucional de 1999, aprobado por la población por medio de un referéndum universal, será el patrón normativo a seguir.

De esta manera, la Constitución<sup>6</sup> establece la garantía al derecho a la maternidad y a la paternidad (Art. 76); a la protección integral de la infancia, como prioridad absoluta (Art. 78); al logro del tránsito productivo hacia la vida adulta de los jóvenes (Art. 79); el derecho a la salud como obligación del Estado como parte del derecho a la vida (Arts. 83, 84, 85 y 86); la protección a las personas en situación de discapacidad (Art. 81); el derecho a la educación gratuita y obligatoria hasta el nivel medio diversificado (Arts. 102 y 103); el derecho a la vivienda (Art. 82) y el derecho al trabajo, la remuneración adecuada y la seguridad social (Arts. 80, 87 y 86).

La satisfacción de estos derechos sociales constituye una agenda para la política social, en razón de que la posibilidad de satisfacción de los mismos depende de que el Estado garantice el acceso a estos servicios sociales a todos los miembros de la sociedad y, en especial, a aquellos que no tienen cómo acceder a ellos por medio del mercado.

En la satisfacción de esos derechos, el Estado venezolano presenta importantes déficits de cobertura de sus principales sistemas y redes de atención, lo cual supone que importantes sectores poblacionales permanezcan excluidos de estos servicios o derechos. En otras palabras, existe una brecha entra la demanda y la oferta de servicios sociales. Siendo éste, como hemos dicho, el origen de la desigualdad en Venezuela y, en consecuencia, una de las causas de la pobreza, la tarea fundamental de la política social consiste en cerrar dicha brecha.

Evidentemente, la insatisfacción de las necesidades representadas por estos derechos sociales se concentra en los grupos sociales que calificaríamos en situación de pobreza y, de alguna manera, la satisfacción o logro absoluto de estos derechos sólo se alcanzaría si la **pobreza absoluta** se erradicara por completo. En otras palabras, los derechos sociales expresados en la Constitución desbordan a lo que ciertamente puede hacerse exclusivamente por medio de los servicios públicos diseñados para satisfacerlos. Los derechos sociales abarcan también el campo de la política económica, la generación de riqueza por parte de la sociedad y su distribución por medio del comportamiento y estructura del mercado de trabajo. En razón de ello, los derechos sociales constitucionales son objetivo de un plan integral de políticas públicas, se logran por medio del desarrollo y, por lo tanto, no sólo son el resultado de los productos de la política social.

Para ilustrar lo anterior, es posible que logremos, por ejemplo, la cobertura masiva de los sistemas de educación formal hasta la educación

<sup>6</sup> Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

media diversificada, la reducción de la mortalidad por causas altamente prevenibles y la universalización del sistema de seguridad social y, aun así, las remuneraciones sean bajas, existan altos niveles de desempleo y, en consecuencia, se vea afectado de manera significativa el bienestar de las personas. La dinámica económica en general y el comportamiento del mercado laboral en particular, constituye el marco de restricciones de la política social, en su contribución para el logro de la elevación de los niveles de bienestar de la sociedad y, específicamente, la reducción de la pobreza.

Por lo dicho, la agenda social constitucional es exigente y no en vano la propia Constitución advierte que el logro de estos derechos es responsabilidad del Estado pero “con la participación de las familias y la sociedad...” y de manera progresiva.

Ante semejante reto aspiracional de la población venezolana, esquematizado en los derechos sociales constitucionales, la forma de operacionalizar estos derechos, en lo que a la política social se refiere, consiste, por un lado, en precisar la magnitud de los déficits de los servicios y bienes a partir de los cuales las necesidades a garantizar deberán ser satisfechas y, por otro, considerar la calidad de dichos servicios en el sentido de que efectivamente sean instrumentos que incrementen el capital humano, físico y social de los individuos y de las comunidades con menos recursos.

Estas dos dimensiones de los problemas sociales, a saber, el déficit de prestación de servicios sociales y la calidad de ellos, constituyen los problemas de equidad y de calidad que tienen las personas y las comunidades para el disfrute de los derechos sociales.

Desde el punto de vista de la equidad, cada déficit se convierte en un **problema**, al cual se le debe asociar una operación gubernamental que llamamos **programa**, la articulación de distintos programas que atienden a problemas de una misma área o ámbito conformaría entonces la **política**, y la integración entre las distintas políticas es lo que permite el avance progresivo hacia lo que podría llamarse el desarrollo económico y social del país, expresado en los promedios de calidad de vida que tiene el país en distintos momentos históricos.

Evidentemente, los déficits de atención para la consecución de los derechos sociales constitucionales no representan los únicos problemas que pueden ser definidos en el área social. La cobertura de los servicios no dice nada con respecto a la calidad de los mismos.

Los problemas de calidad corresponden al análisis y a la identificación de problemas por sectores. Los problemas de calidad en el sistema educativo, por ejemplo, relacionados con el bajo desempeño de los estudiantes, están asociados a múltiples problemas propios del sector como son: la formación de los docentes, los pensa curriculares, la infraes-

estructura escolar, las dotaciones de materiales educativos, los procesos de supervisión, la distribución y aprovechamiento del tiempo en el aula, entre otros. El diagnóstico y planeación de acciones desde el punto de vista de los problemas de calidad de los servicios sociales corresponde a un análisis sectorial, el cual se desarrollará en los capítulos que corresponden a la política social sectorial.

## LOS COMPONENTES DE UNA POLÍTICA SOCIAL INTEGRAL

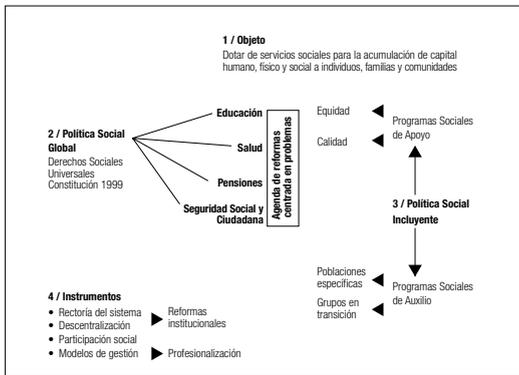
La visión de conjunto que resumíamos en el apartado anterior, deriva en una esquematización de la política social que podríamos resumir de la siguiente manera:<sup>7</sup>

- **Una política social global:** conformada por la diferenciación sectorial tradicional en que descomponemos la política social, a saber, educación, salud, seguridad social y personal, y hábitat y vivienda. Se trata de las grandes redes de establecimientos (escuelas, dispensarios, hospitales) y de normas (leyes, disposiciones, reglamentos) que contribuyen con la prestación de los servicios y el logro de los derechos sociales.

- **Una política social incluyente:** la cual está constituida por un conjunto variado de programas sociales que tienen por finalidad fundamental atacar las causas de la desigualdad de origen que impiden el efectivo acceso y permanencia de los miembros de la sociedad en los servicios sociales. Estos programas cruzan transversalmente la política social global y, por situarse fuera de los establecimientos prestadores de servicios, al utilizar redes alternativas, dirigirse a poblaciones con características sociales específicas o desempeñarse en áreas fronterizas de la sectorialización de la política social, así como por centrarse en los problemas de acceso a los servicios, la definimos como “de inclusión” a la política social global o estructural.

A la política social no sólo se le pide que actúe sobre las causas de la pobreza que provienen de los déficits de atención social y su calidad, sino también que se ocupe de las consecuencias de la pobreza (en especial luego de más 25 años de empobrecimiento masivo), así como de la población que, producto de no haber capitalizado los servicios sociales cuando les correspondía (excluidos de los servicios sociales), deben ser objeto de políticas sociales para población en transición productiva. En otras palabras, además de la sectorialización de la política social, existen tres tipos de dimensiones que atender:

<sup>7</sup> Ver diagrama adjunto.



1. Los que por su condición social de partida deben recibir apoyos adicionales (becas, subsidios, complementos, etc.) para acceder y mantenerse en los servicios.
2. Los que por ser víctimas de la pobreza necesitan de ayudas completas o parciales para garantizar su supervivencia.
3. Los que han sido víctimas de la pobreza pero que pueden y deben ser atendidos en favor de generarles oportunidades especiales para que recuperen los años de escuela, o de capacitación, a los que no tuvieron acceso. Esta es la población que llamamos en transición productiva.

Identificadas estas tres dimensiones, la política social de inclusión se subdivide en tres tipos de programas:

- **Programas sociales de apoyo:** es decir, aquellos que actúan sobre los problemas de equidad de la política social global. Son programas dirigidos a permitir el acceso y garantizar la permanencia en los servicios sociales.
- **Programas sociales de auxilio:** son los que van dirigidos a atender las consecuencias de la pobreza. Se trata de programas que podrían calificarse de “asistenciales”. Acciones que se justifican éticamente dado el carácter focalizado de los mismos, es decir, del estado de necesidad que reportan las poblaciones beneficiarias, así como el compromiso que asumen los beneficiarios en términos de alguna contraprestación favorable a la comunidad. Se trata de programas dirigidos a poblaciones especialmente vulnerables o en situación de precariedad social que compromete su sobrevivencia. El tipo de poblaciones a atender serían, entre otros: menores transgresores, indigentes, población indígena, población en pobreza extrema, población en territorios especiales (fronteras, parques nacionales, áreas rurales dispersas, entre otras).

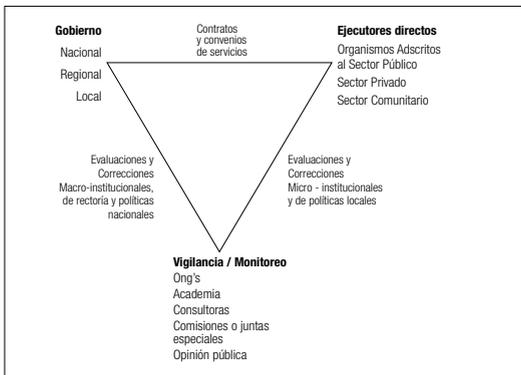
• **Programas sociales de transición:** se trata de programas de reentrenamiento o reconversión laboral dirigidos a la población mayor de 35 años, en situación de pobreza, sin oficio especializado y/o con menos de seis años de escolaridad. Los programas de reentrenamiento laboral deberán estar coordinados con las políticas de estímulo sectorial para la generación de empleo y riqueza que se deriva de la política económica sectorial (ver Esquema).

La organización del sector social es fundamental a fin de sortear algunos de sus problemas institucionales básicos, los cuales han estado presentes en el sector social venezolano desde hace mucho tiempo y que, lamentablemente en los últimos años, se han profundizado. Algunos de ellos son:

- a. Falta de rectoría del sector.*
- b. Solapamiento y duplicidad de funciones e instituciones encargadas de problemas similares.*
- c. Atomización del sector en cuanto a instituciones, acciones y propósitos.*
- d. Indefinición de competencias por nivel de gobierno.*
- e. Indefinición del papel del sector privado y comunitario en la prestación y supervisión de los programas sociales.*
- f. Dispersión del gasto o inversión social.*
- g. Dificultades para estandarizar servicios y costos.*
- h. Dificultades para monitorear y evaluar el impacto de la acción social.*
- i. Falta de profesionalismo del recurso humano que presta sus servicios en el sector.*
- j. Alta politización y clientelismo en el sector.*
- k. Poca capacidad adaptativa de los modelos de gestión para la atención de los problemas y particularidades locales.*

## LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR SOCIAL

La política social se juega su éxito o fracaso en los diseños institucionales y los procedimientos de ejecución. La política social, por tratarse de la prestación de servicios sociales, tiene unas particularidades organizacionales que la diferencian de las burocracias económicas o productoras de bienes.



La gerencia social, por su naturaleza, tiene limitaciones para disponer de indicadores de mercado que evalúen el desempeño de su gestión. Los beneficiarios o consumidores tienen escasa movilidad y, por lo tanto, no pueden “salir” de los prestadores de los servicios, lo que imposibilita la competencia entre los oferentes de servicios. Adicionalmente, los servicios sociales suelen estar regulados, tutelados o prestados por el sector público, lo cual le confiere un componente adicional en cuanto a las funciones de utilidad que persiguen (intereses) los agentes involucrados (políticos, burócratas y prestadores directos), los cuales pueden incluso distanciarse de lo que son los intereses de los beneficiarios.

Por si lo anterior no fuera suficiente, la gerencia social requiere de unos niveles de coordinación con otros sectores de la propia política social y económica, que hace sumamente compleja la precisión de la relación efectiva entre cada uno de los servicios que presta y cada una de las burocracias involucradas en los problemas.

Si bien la organización de cada servicio, de cada sector, tiene particularidades dignas de ser tomadas en cuenta, de modo general, una forma de aproximarnos a la delimitación de funciones de los actores que intervienen en la política social, consiste en precisar los roles que tienen en ella el gobierno, los prestadores de servicios y las agencias de seguimiento.<sup>8</sup>

Al **gobierno** le corresponde la rectoría de la política, la definición de los “que” (por medio de procedimientos democráticos que garanticen ciertos niveles de participación, consulta y enmiendas). Cuando la política social está muy monopolizada, como es el caso de Venezuela, el gobierno también se ocupa de ser el prestador de los servicios, así como

<sup>8</sup> Ver diagrama adjunto.

del seguimiento. Sin embargo, en estas dos áreas no solamente es posible, sino también deseable, la intervención del sector privado y comunitario. Adicionalmente, y gracias a lo que es la experiencia de los procesos y avances en la descentralización, la diferenciación por niveles de gobierno (nacional, local y regional), la gestión del gobierno, la identificación de objetivos, se puede realizar en atención a una agenda más local.

El **prestador del servicio**, que puede ser público o privado, es el agente que tiene una relación directa con la población por ser el ejecutor directo de la política. Resulta bastante evidente advertir que cuanto más localizado y cercano a las poblaciones sea el ejecutor directo es más probable que la calidad del servicio sea mayor. De allí la recomendación universal en favor de ejecutores lo más descentralizados y autónomos posibles, aunque regulados y monitoreados por agencias diferentes al propio prestador del servicio.

Las **agencias evaluadoras y de vigilancia**, monitoreadoras o de contraloría social, son las encargadas de hacer tangible la política social y sus resultados. Precisamente, como no se dispone de indicadores de mercado que permitan saber si la acción social es favorable o desfavorable para la población beneficiaria, deben construirse indicadores de gestión que permitan el seguimiento de la acción social. Esta labor de evaluación puede competir a diversas instancias; de hecho, la última de estas instancias es la propia opinión pública, a través de los medios de comunicación social, mediante el ejercicio democrático de la denuncia y la reivindicación.

Una de las recomendaciones más evidentes para el diseño organizacional del sector consiste en que se establezca una clara diferenciación y autonomía entre estas tres instancias o agentes de la política social. En el caso del sector público, dicha diferenciación, que garantiza los contrapesos necesarios, se debe realizar por medio de la especialización de funciones entre los distintos niveles de gobierno.

Para el caso del sector privado o comunitario, dicha diferenciación debe ser explícita, distinguiendo entonces entre organizaciones prestadoras de servicio, de aquellas que ejerzan funciones de contraloría social, de las que aspiran o desempeñan funciones ciudadanas por luchas reivindicativas, defensa de derechos, entre otros.

Así como en el estado de derecho la separación, independencia y autonomía de poderes es el garante de la libertad y el que salvaguarda a los ciudadanos de la discrecionalidad del Estado, en la gestión de la política social, la autonomía de funciones entre los ámbitos de rectoría, ejecución y evaluación es lo que permite los balances y contrapesos que garantizan la eficiencia del sector, así como la posibilidad de hacerla tangible. De esta forma, la calidad de los servicios prestados por

la política social no queda en manos sólo de la opinión pública, o de los movimientos sociales, sino que la vigilancia del desempeño de la acción social es permanente, consiste en pequeñas correcciones, se hace más adaptable a los cambios y las quejas o reclamos se pueden atender institucionalizadamente y sin sobresaltos. De lo contrario, la política social derivará en escándalos públicos de incumplimientos, abusos e injusticias.<sup>9</sup>

Cada una de las agencias que intervienen en la ejecución de la política social debe desempeñar un conjunto de funciones. Diferenciar el alcance de cada una de ellas y su especificidad deriva en la concreción de las autonomías de cada uno de los actores participantes en la política social. Dichas funciones son:<sup>10</sup>

**Rectoría:** comprende las funciones de diseño, coordinación y rediseño de la política social. En todos los niveles de ejecución de la política tienen lugar responsabilidades de rectoría. Para este nivel, los insumos de evaluación y seguimiento son básicos para cumplir con estas funciones; de lo contrario, si se carece de información evaluativa, la rectoría se ejercerá con base en prejuicios o a tuestas.

**Financiamiento:** aun cuando la política social, por tratarse del ámbito redistributivo y de generación de oportunidades para la superación de la pobreza, supone financiamiento de carácter público basado en ingreso tributario, la modalidad de financiamiento puede variar, a saber: fiscal, contributivo o privado.

**Organización:** esta dimensión es una de las más dinámicas dado que la forma de organizar la prestación de los servicios depende de cada uno de ellos y de particularidades locales. Los sistemas de control de calidad que cada agencia pueda desarrollar, así como los derivados de los procesos de monitoreo, evaluación y rectoría, deben dar cuenta de los problemas organizacionales para realizar los ajustes y adaptaciones pertinentes. Los modos organizacionales rígidos y estáticos en el tiempo, como los que operan en la administración central, con la batería de regulaciones laborales y sus privilegios, hacen que permanentemente los organismos de la administración pública entren en complejos pro-

<sup>9</sup> La referencia al escándalo y la denuncia como única vía para la vigilancia de la política social es particularmente relevante para el caso venezolano dada cierta distorsión que se le ha dado al principio de la "contraloría social". Ésta, por presumirse vinculada a los movimientos sociales, se entiende como la denuncia por medio de la acción política. La contraloría social que procura la actual administración pública en Venezuela, por carecer de una institucionalidad técnica y mantenerse en el campo de las acciones de los grupos de naturaleza reivindicativa, sustituye el sano principio de la rectificación progresiva y reparadora, por el castigo ejemplarizante para el ejecutor infractor. La contraloría social así prevista es necesaria, pero como último recurso. Antes de llegar a males sociales que activan la denuncia (los escándalos), éstos se deben prevenir, y ello sólo es posible con una contraloría institucionalizada por medio de sistemas de seguimiento de naturaleza técnica y no política.

<sup>10</sup> En los apartados donde se desarrollan los contenidos de la política de salud, educación y programas sociales se muestra un cuadro donde se identifican las funciones por niveles para cada sector.

cesos de reestructuración o en la creación de nuevos organismos para tratar de hacer las funciones que los antiguos, por sus rigideces, no lo gran realizar. La historia institucional del sector público social está llena de la creación de múltiples fundaciones públicas, servicios o institutos autónomos, oficinas especiales, fondos de financiamiento, etc., que se solapan entre sí, aumentan los costos de la prestación de los servicios y hacen ingobernable al sector. Lamentablemente, la descentralización de la administración pública en Venezuela contribuyó en mucho con este desorden institucional.

**Prestación del servicio:** son las funciones requeridas para producir los servicios para la población beneficiaria.

**Monitoreo:** consiste en la producción de indicadores de gestión para evaluar la actividad realizada (mecanismos de control de calidad) y su impacto a los beneficiarios según el resultado esperado (contraloría social).

Si bien en todos los niveles de las agencias intervinientes en la política social se realizan todos estos tipos de funciones, la autonomía funcional por nivel supone especializaciones. Se tiene cierto consenso en cuanto a la necesidad de una especialización funcional donde la recoría, diseño, rediseño y financiamiento le corresponda al gobierno central. La prestación directa de los servicios le corresponda a las organizaciones dependientes de los gobiernos descentralizados, a las organizaciones locales comunitarias o a empresas de servicios. Por su parte, las funciones de monitoreo correspondería a un conjunto variado de instituciones que van desde las académicas, pasando por consultoras, comités especiales, juntas o asociaciones de beneficiarios, hasta llegar a la opinión pública y los medios de comunicación social, últimos vigilantes de la acción social del Estado.

## **INSTRUMENTOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES Y LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD**

La forma de ejecutar los programas sociales en Venezuela puede dividirse en dos momentos a saber, antes y después del inicio del proceso de descentralización del país, la cual ocurrió básicamente a partir de 1989 con la elección directa de gobernadores y alcaldes.

Si bien con esta reforma se esperaba incrementar la eficiencia del gasto público en general, y el social en particular, y probablemente algo se avanzó, los resultados no han sido concluyentes. De hecho, a partir del inicio de la administración del Presidente Chávez en 1999, abiertamente se propuso pasar a un esquema de tipo desconcentrado, o al menos privilegiarlo.<sup>11</sup>

La presente administración luego de cuatro años de “convivencia” con los modelos de gestión descentralizados que heredaron del pasado, en el año 2002 formula la Ley de los Consejos Locales de Planificación y con ella se introduce un nuevo concepto en el diseño institucional del Estado. Conjuntamente con esta iniciativa legislativa, aún poco implementada en la gestión y con poca incidencia en la administración de los recursos públicos (comprensible por lo novedoso de la ley), a mediados de 2003 incorpora un conjunto de programas sociales dependientes de la administración central (las misiones), gestionados a través de organismos adscritos a ministerios o empresas del Estado y algunos de los gobiernos locales alineados políticamente con el gobierno.

De esta forma, el desarrollo reciente del sector social institucional del Estado venezolano se ha complejizado de manera sustantiva, coexistiendo formas institucionales que lejos de ser complementarias son excluyentes, se solapan, tienen mandatos similares con líneas de autoridad diferentes, fuentes de financiamiento diversas y programas de ejecución de los cuales se desconoce su eficiencia y eficacia. No resulta difícil sostener que un sector que ya era caótico e ingobernable, ahora lo es más.

Aun cuando es probable que la hegemonía del partido de gobierno (lograda progresivamente por medio de procesos electorales) a nivel de los gobiernos locales y regionales, facilite el entendimiento entre los distintos niveles de gobierno y posibilite la reforma institucional del sector, la coherencia, comunicación e integridad de la política social no puede depender de que se instaure un sistema de partido único como prerrequisito para ordenar al sector. El diseño institucional del sector tiene que soportar cualquier decisión de los electores venezolanos y el sistema de partido que se derive de sus resultados.

Curiosamente, el Estado venezolano ha perdido institucionalidad y formas orgánicas de canalizar la participación, dada la debilidad actual de los gobiernos locales frente al poder central pero, a la vez, las comunidades se sienten más involucradas y sus intereses más tomados en cuenta que antes o que en gobiernos anteriores. Las razones de este empoderamiento, que puede verse indirectamente por medio del aumento de los niveles de confianza en el país (Latinobarómetro, 1999), aun cuando aquí no vamos a analizarlo, la participación de las comunidades en la gestión de la política social es un dato a tomar en cuenta para el diseño institucional del nuevo Estado Social. En otras palabras, si antes normativamente era impensable un diseño de política social sin incorporar a los beneficiarios, en la actualidad es una realidad política que se convierte en un haber que trascenderá a esta administración.

11 — Ver Plan de Desarrollo Económico y Social. Ministerio de Planificación.

Tampoco es menester de este apartado detenernos en el diagnóstico particularizado de cada sector o institución relevante del Estado. Menos aún proponer sus reformas específicas. Sin embargo, y a fin de hacer recomendaciones útiles para la política social, nos proponemos explicar dos instrumentos de planificación y ejecución de la política que, sin ser exhaustivos y sin desconocer la incorporación de otros instrumentos o figuras organizacionales, puede que desde ellas se satisfagan dos requerimientos organizacionales. Por un lado, las necesidades de participación que tiene la población beneficiaria de los programas sociales y, a su vez, incrementar la eficiencia de la gestión pública del sector.

Los dos instrumentos que creemos podrían reordenar al sector social son, la **activación de la figura de los Consejos Locales de Planificación** como instrumentos de planificación de los gobiernos locales y, por otra parte, **los fondos sociales federales**, figura que proponemos como instrumento de financiamiento y control desconcentrado pero de ejecución descentralizada.

#### LOS CONSEJOS DE PLANIFICACIÓN: INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

La Constitución de 1999 reafirma el poder local, y expone el derecho a la participación libre y directa de los ciudadanos en los asuntos públicos. El municipio es el protagonista preferido de la descentralización, ya que se concibe como unidad autónoma más próxima a la gente y sus problemas.

Entre los diversos instrumentos de participación ciudadana establecidos en la Constitución, en lo referente al poder municipal, se ubica la planificación y formulación de políticas locales, y la conformación de los Consejos Locales de Planificación en el ámbito municipal (Art. 182).

Los Consejos Locales de Planificación Pública no son otra cosa que instancias, mecanismos o estrategias para la acción planificada de políticas públicas en el ámbito municipal que integran Estado y sociedad, y que también responden (o intentan responder) a la doble tarea de la descentralización: la participación de la sociedad, y la eficacia y la eficiencia de las políticas de Estado. Son herramientas de participación para consolidar la democracia y, a la vez, instrumentos de planificación para mejorar la calidad de vida de la población. Este mecanismo de planificación expuesto en la Constitución de la República como instancia de poder municipal, carga con la responsabilidad de promover procesos de participación en las comunidades, además de estar inmerso en la lógica (que por naturaleza acompaña a todo proceso de planificación de políticas) de adecuar medios a fines.

¿Cómo hacer para que la participación sea efectiva y posibilite la consecución de los objetivos generales de las políticas públicas municipales? ¿Y como hacer, además, para que una instancia de definición de

políticas (y a la vez participación) que orienta la inversión y el presupuesto municipal a su vez promueva el desarrollo y el bienestar de la población del respectivo municipio? En otras palabras, cómo se logran las dos tareas, a saber, decidir con la participación de la comunidad y, además, decidir lo mejor posible.

Una forma de dar respuesta a estas preguntas es considerar y describir el aporte que cada quien puede hacer para promover el desarrollo y, sobre todo, en cuál etapa de la planificación de la política social (que es lo que nos ocupa) puede hacerlo mejor.

Por ello, uno de nuestros argumentos centrales es que **se debe distinguir entre las funciones de la comunidad y el gobierno local** en los Consejos locales para la instrumentación de las políticas sociales. Y esto debe hacerse considerando, los siguientes elementos:

**1. La etapa de formulación de la política:** *la formulación de políticas públicas sociales podemos simplificarla en tres momentos: el diseño (diagnóstico social, formulación de criterios de priorización y planes), la ejecución de las políticas, y la evaluación y control de las políticas. En cada uno de esos momentos es conveniente hacer un perfil del aporte que tanto la comunidad como el Estado están llamados a ofrecer.*

**2. La identificación de los déficits de atención:** *son “la materia prima” para la formulación de las políticas sociales. No es nuestro objetivo hacer un análisis exhaustivo de estos aspectos, mas sí plantear un escenario general de los mismos para poder justificar en “cuál momento” de la política, “quién hace qué”. Cuando pretendemos relacionar el funcionamiento de los Consejos como mecanismo legal de participación, identificar como norte de la política social la atención de los déficits sociales constitucionales, esto puede servir como mecanismo para abrir la descentralización de su posible situación encapsulada y ajena a la realidad social y sus condiciones.*

En conclusión, los Consejos Locales adquieren carácter instrumental para el logro del propósito de la política social. Son mecanismos útiles para la instrumentación de políticas en la medida en que permitan la conexión de los intereses y necesidades locales, con un objetivo claro y único, que en el caso de la política social, lo constituye la disminución de los déficits básicos de atención y la elevación de su calidad.

El problema no es cómo fragmentar o descomponer un objetivo central de política en muchos objetivos repartidos en el territorio, sino cómo hacer para que todos los objetivos repartidos en el territorio se integren en un objetivo central de política, promoviendo la participación.

Sabemos que el Consejo Local de Planificación es sólo un mecanismo más de gestión pública municipal (en este caso asociado a la comunidad). Que es sólo “un pedazo” de la gestión pública del municipio. También sabemos que la política social es sólo “otro pedazo” de la política pública de los gobiernos locales. Sin embargo, tal como lo expresa la ley, los Consejos poseen un carácter definitorio en lo sustantivo de la política (Plan de Desarrollo Municipal) y en la posibilidad de su ejecución (vinculante para la orientación de la inversión de los recursos, mediante el presupuesto consolidado).

Lo interesante de este espacio de participación y orientador de las inversiones para la definición de proyectos de desarrollo local, está compuesto por representantes tradicionales de la comunidad (alcalde, concejales, presidentes de juntas) junto a nuevos representantes (de parroquias y de sectores específicos de la comunidad).

Por otra parte, mediante la figura de los Consejos Locales, la comunidad puede exponer, discutir, aprobar, evaluar y ejecutar proyectos. Por esa razón, este último eslabón de la lógica representativa (red de consejos comunales y parroquiales) centra la gestión participativa de los Consejos locales dado que se vincula con la comunidad.

En resumen, disponemos de un marco legal para instrumentalizar la participación popular, vincularla a los problemas y tratar de ganar en eficiencia. Ahora sólo hace falta aprender a utilizarla.

#### FONDOS SOCIALES FEDERALES

Cuando nos aproximamos a la figura de los Consejos Locales de Planificación, no son pocos los escepticismos que pueden aparecer. De hecho, la maduración de las comunidades, el entrenamiento y aprendizaje de la búsqueda del bien común, el efectivo interés participativo y su mantenimiento, conspiran contra la ejecución inmediata de la política social conforme a este modelo participativo de planificación.

Los requerimientos técnicos necesarios para que tenga lugar la moderación (basada en la racionalidad instrumental) puede permitir que se lleguen a acuerdos ajustados con las necesidades objetivas de las comunidades y no a que prive el interés particular hecho público por medio del activismo de personas o de grupos específicos. La posibilidad de tener acceso al criterio técnico (como moderador de los intereses particulares) introduce muchas dudas sobre la viabilidad de este sistema de planificación participativa, especialmente en los municipios más rurales y pobres y, en consecuencia, con mayor proporción de población vulnerable.

Sin embargo, no hay la menor duda de que la activación de las comunidades debe tener canales institucionalizados de participación y los Consejos pueden ser una vía atractiva para ello. La participación efectiva y

eficiente no se decreta, ni se legisla; por lo tanto, la ley y sus procedimientos no son sino un punto de partida desde el cual se aspira que la maduración y el fortalecimiento institucional vaya ocurriendo.

La acumulación institucional de los Consejos de Planificación, la incorporación de las comunidades en la toma de decisiones, necesitará de tiempo y, probablemente, lo que la emergencia social venezolana no tiene es precisamente eso: tiempo. De allí que se necesitan mecanismos más expeditos de planificación, ejecución y evaluación de políticas, que puedan ser complementarios con los Consejos de Planificación y los procedimientos de participación.

Aun cuando “las Misiones”, llevadas adelante por la actual administración, no sean un buen ejemplo de ejecución de políticas públicas, control y gestión, demostraron, sin embargo, que los mecanismos expeditos de intervención, al menos en el caso del Estado venezolano, están relacionados con los organismos del nivel central y la cooperación de los gobiernos locales y regionales.

“Las Misiones” también evidenciaron que la rectoría y las exigencias a los ejecutores de la política se ejercen por medio del control sobre los recursos y su condicionamiento. Hasta aquí los aprendizajes institucionales. Ahora lo que sigue es cómo hacer de esta práctica, que nació urgida por la emergencia sociopolítica, un instrumento universalizable de gestión en la política social.

Por otra parte, y como será el resultado de cualquier inventario de organizaciones sociales de ejecución de políticas públicas, en Venezuela no se cuenta con ninguna otra instancia de implementación de políticas sociales que no sean las de carácter público, incluyendo en ellas, claro está, las gobernaciones y alcaldías, las cuales siguen siendo, entre las burocracias de implementación de políticas, las más importantes del Estado.

La ausencia de instancias de ejecución social no gubernamentales no indica que debiera desmerecerse de ellas. Las que sobrevivieron a la decisión gubernamental de no contar con ellas como un instrumento de sus políticas, demuestran que su papel es fundamental en la actualidad y que lo sería más si se abriera un canal institucional para contar con la activación de las ONG's y el sector privado con fines sociales.

La premura de una política social que no pueda esperar por la maduración de los Consejos Locales de Planificación, pero que no desdeñaría de su desarrollo y participación, hace pensar que se requiere de un instrumento de planificación y ejecución de políticas que no sea contrario a lo que pueda ir fructificando desde las bases de la descentralización y participación política del país. En otras palabras, el diseño institucional centralizado de las misiones no puede evolucionar porque nació enquistado al centralismo y personalismo de este gobierno.

De lo que se trata es de diseñar algo que, contando con las virtudes de la prouititud central, pueda evolucionar para dar cada vez más espacio a la planificación local.

Adicionalmente, la política social requiere, como hemos dicho reiteradamente, de cierto orden e instancias de rectoría que permitan dar coherencia a la conjunción de los distintos programas. En atención a todo lo dicho creemos que los Fondos Federales de Desarrollo Social (FFDS) podrían ser la respuesta a semejante necesidad.

Las organizaciones del sector social tienen múltiples problemas y muchos de ellos se originan en la violación permanente de los criterios básicos de operación de las burocracias. Uno de esos principios es el de autoridad racional. Buena parte de la anarquía dentro del sector tiene que ver con que no hay autoridad basada en la razón sino, en el mejor de los casos, en el puro estatus que confiere el cargo. El caos se origina por la ausencia de criterios de intervención, por la legitimidad excesiva a la “gerencia participativa”, y por la validez de todo lo que se proponga. Al carecerse de criterios, dado lo intangible de lo que produce el sector social, hace que se caiga en la impresión de que “todo vale”.

Las máximas de la post-modernidad (creatividad, ruptura de paradigmas, flexibilidad, iniciativa y horizontalidad), han servido para legitimar lo que el más mínimo sentido común no tardaría en calificar como ineficiente, caótico y anárquico. En resumen, que el sector carezca de rectoría y coordinación es su mayor perversión.

En función de encontrar la rectoría que se perdió en el pasado, pero tratando de superar el orden autoritario y de partido único que se ha instalado en el presente, creemos que es posible por medio de lo que llamaremos el Fondo Federal de Desarrollo Social (FFDS). Veamos.

Es una absoluta falacia suponer que los organismos descentralizados y ejecutores en general responderán a instancias nacionales si las primeras no dependen financieramente, ni deben rendir cuentas, a las segundas.

La creación de un Fondo con autoridad en el gobierno central, y que descansa orgánicamente en el Consejo Federal de Gobierno, que privilegie la ejecución local y concertada con los Consejos de Planificación, es la forma de conciliar lo mejor de la estrategia descentralizada con las ventajas de la unidad de criterio que puede aportar la autoridad central y la fortaleza técnica que puede exhibir mientras maduran las instancias locales de planificación.

Evidentemente, aquí no estamos proponiendo que “toda la política social del Estado” pase a conjugarse en las oficinas del gobierno central. Simplemente, lo que creemos es que la política contenida en un plan de emergencia, pasa a tener **prioridad nacional**, concretándose esto en la orientación del FFDS. Ello no excluye que, en otras instancias gu-

bernamentales, la inversión social se oriente por otros procedimientos. Otra vez, ni el FFDS, ni el plan de emergencia social, debería ser (ni puede ser) toda la política social del Estado; es sólo una parte de ella la que, a su vez, por no depender directamente de un sector social específico (salud, educación o seguridad social), tradicionalmente es percibida como anárquica y dispersa.

Otra ventaja del FFDS es que obligaría a los ejecutores y decisores de la política social a tener mecanismos de control, monitoreo y evaluación del servicio que se está prestando a la población. El concepto de fondo federal, que aquí queremos destacar, alude precisamente a que los organismos a los cuales se financia se mantienen como tales en la medida en que se cumplen las metas, procedimientos y estándares de calidad que impone el otorgante de los recursos, en nuestro caso el FFDS; es decir, en la medida en que cumplen los requisitos de calidad y metas de cobertura previstas por el plan, los cuales a su vez son controladas por los beneficiarios y agencias contraloras externas acordadas con el ejecutor directo.

Esta condición de funcionamiento obligaría a que el FFDS deba diseñar procedimientos transparentes, normas de ejecución precisas y, en consecuencia, criterios únicos de control, los cuales estarían basados en la ejecución física, y no solamente en la financiera, como ha sido el sesgo de control del pasado.

El FFDS con los insumos de los Consejos Locales y Estatales de Planificación, llevados al Consejo Federal de Gobierno, diseñaría, para cada programa atado al Plan, su batería de instrumentos, objetivos de control de calidad y de supervisión los cuales, a su vez, al ser estandarizados, podrían aplicarse por *outsourcing*, liberando de esta manera al Fondo y sus organismos adscritos de pesadas cargas administrativas y burocráticas de control y supervisión.

A la fecha, los programas sociales emblemáticos del gobierno, es decir “las misiones” (y podríamos decir la política social en general), carecen de evaluaciones que les permitan a los ejecutores y decisores de la política saber cuál es el impacto de los servicios que prestan o cuál es el retorno de la inversión realizada. Con la operación del FFDS, como rector del plan en el área de desarrollo social, ésta carencia se superaría.

Al entender al FFDS como un organismo financiero, bajo la figura institucional de Fundación del Sector Público, que financia “la inversión” de organismos del sector público del nivel central, estatal o municipal, bajo la forma de convenios de ejecución según los criterios, normas y procedimientos que éste indique, queda garantizada la coordinación de la política social por la unidad de financiamiento a través del FFDS.

Residenciar al FFDS en el Consejo Federal de Gobierno y, probablemente hacerlo organismo adscrito a la Vicepresidencia de la República, per-

mitiría que “la voz de las comunidades” alcance los altos niveles de asignación de recursos, aun siendo de carácter nacional.

Independientemente de la dispersión que significa la adscripción de organismos descentralizados del gobierno central en varios ministerios, así como los residenciados en los gobiernos locales y regionales, o los ejecutados por las organizaciones de la sociedad civil, la unidad de los recursos en el FFDS y su ejecución franquiciante garantizaría la rectoría y autonomía de gestión, evaluación y control de la que hoy se carece.

Evidentemente, el FFDS directamente no ejecutaría ningún programa social. Este Fondo lo que haría es convenir con organismos del sector público, privado o comunitario la ejecución de los programas y proyectos sociales a ser adelantados dentro de la estrategia del plan de emergencia social o las prioridades nacionales, regionales y locales resumidas en el Consejo Federal de Gobierno.

Sólo así se puede garantizar que el Fondo realice la coordinación intergubernamental e interinstitucionales que la política social reclama. De lo contrario, las coordinaciones entre entidades centrales, regionales y locales seguirán en el terrero de “las reuniones intersectoriales” en razón de las cuales cada organismo termina haciendo lo que le dicte su buen saber y entender.

La coordinación de la política sólo es posible si quien coordina tiene el poder para hacerlo y este poder proviene de la concentración de los recursos, en primer lugar, y de la competencia técnica en segundo lugar.

Evidentemente, para que la coordinación que realice el FFDS no sólo sea representativa de los intereses de la población conforme se avanza y madura en los Consejos de desarrollo local y estatal, sino que además sea eficiente, se requiere que el Fondo tenga una gran fortaleza técnica, lo cual le permita hacer seguimiento a los distintos programas y proyectos del sector, asesorar a las salas técnicas de los Consejos de Planificación, y mantener el norte de la inversión social.

Para este fin, el FFDS deberá disponer de un conjunto de equipos técnicos por componentes de atención, de alto nivel de profesionalismo, de forma tal que pueda ser el evaluador del impacto que está teniendo la inversión social que éste realiza y ser un interlocutor válido para las agencias ejecutoras de los programas y proyectos.

La diferencia entre un FFDS que efectivamente ordena y da racionalidad a la política social, definida por los Consejos de Planificación o el gobierno nacional, regional o local, de un Fondo que simplemente tramita órdenes de pago y transferencias, será la competencia técnica de la unidad de control, seguimiento y evaluación.

Lógicamente, y finalmente, también se requiere que el alto gobierno se organice en términos de los cargos más importantes del sector, es decir, ministerios sectoriales, gabinete social, jefatura del gabinete social y, dada la importancia que le damos al Consejo Federal de Gobierno, la Vicepresidencia de la República. Sin embargo, consideramos que si se logra una eficiente articulación entre los gobiernos regionales y locales, los Consejos de Planificación y el FFDS como su instrumento, soporte e instancia de rectoría y coordinación, la forma como se organice el alto gobierno puede que sea una consecuencia de cómo se organiza la base y no a la inversa.

## REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO SOCIAL

Desde hace algún tiempo, como hemos dicho, el gobierno central estaba bastante desorganizado y descoordinado en el área social. Los cambios institucionales introducidos recientemente junto a las nuevas responsabilidades incorporadas por la Constitución de 1999, ha desorganizado más al sector social.

Lo más llamativo del gobierno central en materia social es que carece de organismo rector. Probablemente esa función se encuentre hoy en el despacho presidencial, pero en un contexto de normalidad y crecimiento institucional es muy probable que se requiera la creación de un Ministerio Social que sea capaz de coordinar a los distintos sectores del área a nivel nacional.

La rectoría y coordinación sólo puede ejercerse si los recursos del nivel central son administrados por la instancia que pretende realizar esas funciones. La preferencia del financiamiento público central se basa en que la administración de los recursos es el instrumento que permite la ejecución de la función rectora. Así como es un consenso la necesidad de la ejecución lo más descentralizada y que ésta se diferencie de las funciones evaluativas y de control, la administración central del financiamiento público le permite a éste ejercer las funciones.

Las cuatro instancias a coordinar serían las siguientes:

- 1. Creación de un Ministerio Social** *donde se concentren las funciones de rectoría del Plan de Emergencia Social y, progresivamente, la coordinación de la política social.*
- 2. Creación del Fondo Social Federal,** *el cual operará bajo la lógica de transferencias atadas a las reglas de los convenios de ejecución que se suscriban con las gobernaciones de estado para cada uno de los programas sociales que se diseñen.*

**3. Activación del Consejo Federal de Gobierno.** *Esta figura constitucional sería el espacio de coordinación de la política social entre el gobierno central y las gobernaciones y alcaldías.*

**4. Activación de los Consejos Locales de Participación.** *Como instancia y espacio de validación comunitaria, así como lugar para lograr la especificidad local de la política social.*

Lo dicho hasta ahora vale para el sector social como un todo. Pero la ejecución directa de los sectores requiere de un tratamiento particularizado por área. No sólo desde el punto de vista de sus contenidos específicos, los problemas particulares de cada sector, los montos de su déficit, las causas de las deficiencias e insuficiencias, así también los problemas institucionales varían de un sector a otro. Por ello, el abordaje sectorial de la política social es ineludible.

La perspectiva sectorial de la política social es pertinente, cuando no necesaria e ineludible, pero ella puede ser altamente ineficiente si cada sector no se atiene a una perspectiva global, integrada y con directrices comunes que es la que hasta aquí hemos presentado.

En lo que sigue se desarrollarán tres capítulos donde abordaremos el diagnóstico y las políticas sectoriales. Ellos son Protección Social, Educación y Salud. En el primero, el sector de protección social, lo que aquí hemos denominado la política social incluyente, distinguimos los programas sociales de auxilio o atención a las consecuencias de la pobreza, de los que van dirigidos a apoyar y solventar las inequidades que ocurren en cada uno de los sectores en que diseccionamos la política social global. Los dos siguientes se inscriben en lo que hemos definido como la política social global.

## Referencias bibliográficas

- Baptista, Asdrúbal (1997).  
*Bases cuantitativas de la economía venezolana 1830-1995*. Caracas: Fundación Polar.
- Barro, R. (2000).  
Inequality and growth in a panel of Countries. *Journal of economic growth*, 5, March, 87-120.
- Corporación Latinobarómetro (2005).  
*Informe Latinobarómetro 2005*. Santiago de Chile.
- Meunier, Baudoin (1993).  
*La gerencia de las organizaciones no comerciales*. Colección Estudios, Serie Administración General. España: Ministerio para las Administraciones Públicas - Fundación para la Formación y la Tecnología.
- Orlando, María Beatriz (2001).  
El sector informal en Venezuela: ¿Plataforma o barrera para superar la pobreza? En: *Superar la pobreza, el camino por recorrer*. Caracas: ACPES-UCAB, pp. 61-90.
- Rawls, John (1981, abril).  
*Las libertades fundamentales y su prioridad*. Ciclo Tanner de conferencias sobre derechos humanos, Universidad de Michigan.
- Riutort, Matías (1999).  
*El costo de erradicar la pobreza* En: *Pobreza un mal posible de superar*. Caracas: ACPES-UCAB, pp. 15-26.
- Sachs, J. (1990).  
*Social conflict and populist policies in Latin America*. California: An International Center for Economic Growth publication, Occasional paper.
- Sen, Amartya (2000).  
*Desarrollo y Libertad*. Madrid: Planeta.
- Ugalde, Luis (1999).  
Presentación. En: *Pobreza un mal posible de superar*. Caracas: ACPES-UCAB, pp. 2-3.
- Zambrano, Luis (1999).  
No sólo basta crecer económicamente. En: *Pobreza un mal posible de superar*. Caracas: ACPES-UCAB, pp. 27-35.