

# Las orientaciones básicas de la política social

Marino J. González R.

**Actualmente existe en el país un interés justificado por conocer el impacto y la eficacia de las medidas que implementa el Gobierno Nacional. Como es natural, la magnitud de la crisis ha destacado con mayor énfasis los aspectos de la política económica que orientan el desarrollo global del denominado "paquete".**

**Sin embargo, distintos sectores, incluyendo dependencias de la administración pública, han planteado la necesidad de vincular la política económica con una política social que sea capaz de aminorar el efecto de la recesión en los sectores más pobres de nuestro país. Esta circunstancia es muy favorable para promover una amplia discusión sobre la concepción, objetivos, potencialidades y limitaciones de la política social. Bajo esta idea nos proponemos evaluar las orientaciones básicas de la política social que el actual gobierno ha promovido y difundido. Para ello hemos dividido nuestro análisis antes y después del 27 de febrero por cuanto creemos que existen variaciones que son importantes de destacar. En segundo término haremos referencia a las limitaciones más significativas a nuestro juicio y describiremos lo que se puede esperar en materia de política social en el futuro cercano.**

## I. LAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL ANTES DEL 27 DE FEBRERO

Antes de los sucesos del 27 de febrero las orientaciones de la política social del presente gobierno fueron presentadas a la colectividad a través del Programa de Gobierno de AD y en el Mensaje Presidencial del 16 de febrero (1).

### a. El Programa de Gobierno de AD

El programa de Gobierno de AD inicia la justificación de la política social reconociendo sin ambages el agravamiento de los problemas sociales del país y un deterioro de las condiciones de vida de los venezolanos. Ante tal situación postula que la política social debe sustentarse en el fortalecimiento de la base económica del país y en una acción más eficiente en el campo social. De esta manera establece que la acción estatal debe fundamentarse en una concepción del gasto social como inversión, en la reorganización de los entes encargados de la política social y en el fortalecimiento de la participación ciudadana en la administración y supervisión de los servicios públicos. Para el desarrollo de estos lineamientos generales se proponen varias prioridades (CUADRO 1).

Gran parte de la justificación de la política social durante la campaña electoral se basó en el concepto de eficiencia social. Este concepto está fundamentado en la exigencia de racionalizar el "cuantioso gasto" del sistema social en

una época de acentuada escasez y en su consiguiente reconceptualización como inversión.

Una evaluación reciente sobre las características más resaltantes del gasto social (García, 1989) indica, al contrario de lo planteado en el Programa de Gobierno, que el gasto social se ha hecho deficitario bajo las circunstancias recesivas que han predominado en el país en los últimos años. Más aún, la consabida prédica de que el gasto social se encuentra disperso en innumerables instituciones no responde fielmente a la realidad. En el estudio señalado se detectó que si bien es cierto que existe cierto grado de dispersión de recursos, no es menos cierto que los mismos tienen una cuantía insignificante con respecto al total del gasto social y a su eventual impacto. Más aún, el gasto social se concentra mayoritariamente en pocos programas: los programas de Educación Superior y Educación Básica representan el 43% y 34% respectivamente del gasto del Ministerio de Educación y el Programa de Atención Médica representa el 85% del gasto del Ministerio de Sanidad.

Creemos, entonces, que la eficiencia social debe partir del reconocimiento de que existen áreas del sistema social que no disponen de recursos para ser utilizados con criterio de racionalidad. Simplemente no tienen recursos. Es muy probable también que estas áreas sean más eficientes que las que disponen de vastos recursos. En suma, la eficiencia social no debe ser entendida únicamente como restricción de recursos. Además, afirmar que el gasto social debe trans-

### CUADRO 1 PRIORIDADES EN LA POLÍTICA SOCIAL PROGRAMA DE AD (1988)

- Enfrentamiento de la pobreza
- El gasto social como inversión
- Coordinación de las políticas económicas y sociales
- Establecimiento de un Índice de Bienestar Social
- Fortalecimiento de la clase media
- Promoción de la mujer
- Promoción de la participación ciudadana
- La información como recurso estratégico del desarrollo

## CUADRO 2 MEDIDAS SOCIALES DEFINIDAS ANTES DEL 27 DE FEBRERO

- Creación de la COPEP nacional
- Aumento de sueldos y salarios
- Subsidios directos a los componentes de la canasta básica de alimentos
- Programa de becas alimentarias
- Programa de Hogares de Cuidado Diario
- Programa Materno-Infantil (Salud y Nutrición)
- Programa de consolidación de las áreas marginales
- Reestructuración del sistema de seguridad social incluyendo el INCE y el IVSS

formarse en "inversión social" puede reflejar la idea de que se incrementarán las asignaciones presupuestarias cuando es conocido que ello será muy difícil en la presente situación. Por otra parte, la incorporación del análisis costo-beneficio como herramienta para racionalizar el gasto descuida el hecho de que en el campo social la gran mayoría de las evaluaciones de políticas o programas no son susceptibles de reducirlos a unidades monetarias. Deben evaluarse con criterios más relacionados con el concepto de servicio y en consecuencia se ajustan más a los análisis de costo-efectividad.

El Programa de Gobierno plantea con acierto que la desvinculación de la política económica con la política social debe ser evitada. En consecuencia se propone el establecimiento de una instancia rectora que "garantice la efectiva integración de las políticas sociales y económicas...". En este sentido deben destacarse las dificultades inmensas que una visión de este tipo, correcta en teoría, tiene para su concreción, especialmente cuando nuestra administración pública está acostumbrada a actuar de manera poco coordinada e integrada.

El Programa de Gobierno intenta abarcar mucho cuando plantea lo referente a las prioridades de los sectores sociales prioritarios. Se parte de la idea de que se dará prioridad tanto a los sectores de escasos recursos como a los sectores medios. Para estos últimos se habla de revertir el deterioro de sus niveles de bienestar a través de la creación de empleos, aumento de la oferta de educación técnica y de vivienda. Sin embargo, la realidad impone una mayor discriminación por cuanto es evidente que el impacto recesivo e inflacionario ha afectado más severamente a los estratos más pobres.

También en el Programa de Gobierno se establece que el fortalecimiento de la participación ciudadana debe acom-

pañar la ejecución de las políticas sociales. En todo caso, esta participación debe ser incorporada en todas las fases del proceso (diseño, implementación y evaluación) con un sentido de amplitud democrática. Por otra parte se propone la elaboración de un Índice de Bienestar Social para evaluar el estado de bienestar de la población. Sobre este último aspecto debemos señalar que también sería deseable el mejoramiento de los actuales sistemas de registro y procesamiento antes de incorporar otros métodos.

### b. La alocución presidencial del 16 de febrero

Luego del cambio de administración se sucedió un período de inquietud generalizada por conocer el contenido y alcances del anunciado "paquete". Algunas de estas interrogantes fueron despejadas con la alocución presidencial del 16 de febrero. En ella se presentaron las medidas de política social a desarrollar por el gobierno (CUADRO 2).

Estas medidas son la concreción de lo planteado en el Programa de Gobierno. Dentro de ellas destacan el establecimiento de la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP) y las relacionadas con el bienestar de la población materno-infantil (becas

alimentarias a los niños en edad pre-escolar y en la escuela básica, hogares de cuidado diario, salud materno infantil y transferencias alimentarias). Por otra, se señala que serán reestructurados el INCE y el IVSS y el conjunto del sistema de seguridad social. La cantidad requerida para la ejecución de las políticas sociales asciende para el año 1989 a 31 mil millones de Bs. a los cuales debe sumarse los montos presupuestarios por la vía ordinaria en los organismos de la red social.

## II. LAS ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL DESPUES DEL 27 DE FEBRERO

Los acontecimientos de finales de febrero de este año han tenido gran influencia en la manera de concebir la política social. De hecho, estos acontecimientos promovieron una mayor exigencia sobre la celeridad para la implementación de las medidas y colocaron en el plano del debate nacional la naturaleza y objetivos de la política social (2).

Durante los meses de marzo y abril se establece una presión insistente sobre el Gobierno Nacional a fin de que se determine la situación de las medidas anunciadas en febrero especialmente las relacionadas con las becas y transferencias alimentarias. El 29 de abril el Presidente de la República se dirige al país con motivo de la conmemoración del 1 de mayo. En esta alocución se asigna un apartado a las medidas de carácter social (CUADRO 3).

Dentro de estas medidas debe destacarse la mención hecha por el Presidente sobre los aumentos salariales y otros beneficios otorgados (bonos de alimentación y transporte) incluyendo al sector militar. Así mismo, llama la atención que algunas de las medidas anunciadas son de naturaleza económica y estaban

## CUADRO 3 MEDIDAS SOCIALES PRESENTADAS DESPUES DEL 27 DE FEBRERO

- Creación del Ministerio de Desarrollo Social
- Aumentos de sueldos y salarios
- Subsidios a los deudores hipotecarios, a los fertilizantes y a la leche popular
- Tasa de interés preferencial para la agricultura
- Programa de becas alimentarias
- Bonos de alimentación y transporte
- Plan especial de empleo
- Decreto 121 (empleos para la atención de los baños)
- Reorganización de los servicios materno-infantiles del MSAS

colocadas en la alocución del 16 de febrero en esa área. Entre estas últimas están el subsidio a los deudores hipotecarios, el subsidio a los fertilizantes y a la leche popular y la fijación de las tasas de interés para el sector agrícola. Este hecho revela que a partir de este momento aparece claramente la política social como sinónimo de política de subsidios, concepción ésta que no era tan evidente dos meses atrás.

En estas medidas se plantean propuestas que no se habían señalado con anterioridad. Entre estos están: el Plan Especial de Empleo y el decreto 121 sobre el empleo de personal en todos los establecimientos públicos para la atención de los baños. El Plan Especial de Empleo, por ejemplo, con un monto de 20 mil millones de Bs. para la creación de 170.000 nuevos empleos en el año 1989, aparece el programa de Gobierno pero no fue ratificado el 16 de febrero. Es evidente que la aprobación de estas medidas responde a manifestaciones de orden coyuntural que pueden afectar la coherencia del programa económico. Otra de las medidas coyunturales es la creación de la Comisión Hospitalaria ante la situación conflictiva del sistema de salud.

En esta oportunidad se concreta la disposición del Ejecutivo de transformar el Ministerio del Trabajo en Ministerio de Desarrollo Social a fin de actuar como ente coordinador de la política social adscribiendo al INCE y al INN en su estructura administrativa. Así mismo, se informa sobre la implementación del programa de becas alimentarias, la reestructuración del IVSS y de los servicios materno-infantiles del MSAS.

El proyecto de acuerdo nacional para la concertación, preparado por el Ejecutivo, reafirma las anteriores medidas y agrega los alimentos que gozarán de subsidios indirectos (leche en polvo, harina, harina de maíz precocida popular, pasta popular, sardinas y arroz). También se señala que la cesta básica constará de un mínimo de 15 y un máximo de 25 alimentos con precios regulados.

### III. APORTES Y LIMITACIONES DE LA POLÍTICA SOCIAL

La política social que hemos identificado en las expresiones oficiales tiene aportes y limitaciones que es conveniente precisar para su mejor evaluación.

Dentro de los aportes debe señalarse especialmente la relevancia que ha otor-



gado el Ejecutivo a la política social. Hechos significativos en esta dirección han sido la intención expresa de modificar la estructura del Ministerio del Trabajo para convertirlo en Ministerio de Desarrollo Social y la creación de la COPEP. Indudablemente que la propuesta de coordinación de las políticas sociales es un requisito indispensable para adelantar acciones con criterios de eficacia y eficiencia. Así mismo, debe reconocerse que de no haber existido una propuesta sobre política social que insistiera en la protección de los grupos vulnerables se hubieran podido imponer concepciones más drásticas en cuanto a la orientación del ajuste. Debe también mencionarse el esfuerzo por incorporar instancias no gubernamentales en el desarrollo de las actividades previstas tales como las asociaciones de vecinos, comités de salud, instituciones educativas, etc.

Algunas de las limitaciones para el desarrollo de la política social tienen su origen en diversos factores. Es obvio que nuestra falta de tradición en el área de evaluación de políticas o programas impide que se puedan adelantar en corto tiempo acciones que por su naturaleza requieren de un trabajo sistemático y detallado. Esto se suma a la complejidad de la planificación en el denominado sector social dada la existencia de diversas instituciones gubernamentales y a la limitada experiencia del trabajo intersectorial. Ello es más evidente en las dificultades de coordinación con instituciones tan influyentes en la administración pública como el MSAS y el ME. Esta complejidad de las acciones en el sector

social y la limitada existencia de procedimientos de evaluación obstaculiza la posibilidad de analizar de manera periódica las deficiencias que se detecten en su ejecución.

### IV. LAS EXPECTATIVAS ALREDEDOR DE LA POLÍTICA SOCIAL

Creemos que es conveniente intentar aproximarse a las expectativas que están planteadas alrededor de la política social. Si hay algún aspecto de las medidas gubernamentales que aspiramos que tenga éxito es lo relacionado con esta materia. Está en juego mucho más que barriles de petróleo o divisas expresadas en dólares. Se trata del bienestar de muchas familias pobres de nuestro país. Es atentatorio contra la dignidad humana cualquier efecto que vulnere las posibilidades elementales de una vida digna.

Entendemos que estas mismas angustias son compartidas por funcionarios gubernamentales, especialmente los que están responsabilizados con la puesta en marcha de las políticas sociales. El reto está en que los distintos sectores, gubernamentales o no, participen activamente en esta tarea. Pero es obligado plantear algunos aspectos que afectan sobremanera esta aspiración.

#### El gran dilema de la política social: "tratar las complicaciones"

De la concepción de eficiencia social planteada en el Programa de Gobierno se desprende la intención de que el gasto social se convierta en una inversión social. Se ha señalado con mucho fundamento que el desarrollo de una política social progresiva y redistributiva es incompatible con el programa económico diseñado e implementado por el actual gobierno (Purroy, 1989a, 1989b). La fundamentación de esta incompatibilidad es que la denominada "inversión social" será financiada por el sector público a razón de 31 mil millones de Bs. para el año 1989 la cual traerá un aumento del déficit fiscal y un consiguiente aumento de la inflación. De esta manera resultarían ineficaces las medidas antiinflacionarias y la consecuencia sería una situación peor que la anterior.

Los técnicos gubernamentales se encuentran en una encrucijada muy grave. Si se asumía una política restrictiva

con su consecuencia en disminución de la inflación a costa del desempleo y la recesión, es evidente que sus efectos serían negativos en la población de menores recursos. Si por otra parte se ejecutan, como es el caso, políticas sociales compensatorias se corre el riesgo anteriormente mencionado. El gobierno ha optado por "tratar las complicaciones", es decir, esperar que estas políticas tengan efectos positivos y en el caso que no sea así se implementarán sobre la marcha mecanismos alternos. También la banca acreedora ha expresado su preocupación por el efecto de las políticas de subsidio social en el agravamiento del déficit fiscal. El monto de dichos subsidios conjuntamente con el Plan de Empleo Especial ascienden a 51 mil millones de gasto para el presente año.

Creemos que en esta circunstancia son previsibles tres posibilidades en el área de la política social:

#### a. Una política social para la coyuntura

Esta posibilidad está condicionada por las anteriores limitaciones y es prácticamente una urgencia convertida en drama por hacer algo inmediato y con severas dificultades para evaluar su eficiencia. El desarrollo de esta política traerá lamentablemente un deterioro aún mayor del bienestar social.

#### b. Una política social para el ajuste con rostro humano

Tal como lo ha presentado UNICEF (Cornia, Jolly, Stewart, 1987) esta política intenta reconciliar el ajuste con el crecimiento. Sin embargo, parte de una premisa que es realmente limitada que se concrete. Esta es que efectivamente crezcamos en los próximos años. Además, una política de ajuste con rostro humano, a pesar de que reconoce que es importante la inversión para tal crecimiento especialmente en sectores prioritarios, hace hincapié en las opciones que deben tomar los gobiernos para priorizar los sectores vulnerables.

Ello implica adoptar en profundidad políticas como la Atención Primaria de Salud, Educación Pre-escolar y Básica, programas de nutrición complementaria, entre otras. Además bajo una política de ajuste con rostro humano son necesarios mecanismos de discriminación de los grupos más vulnerables a objeto de utilizar los escasos recursos con un alto nivel de efectividad. Lamentablemente

en nuestro país actualmente no contamos con la suficiente voluntad para las modificaciones administrativas urgentes y necesarias; ni con la experiencia y posibilidades de desarrollar esta concepción. Sin embargo, los esfuerzos de esta administración se han orientado en esta perspectiva y el gran reto es vencer los escollos señalados.

#### c. Una política social para el desarrollo humano

Esta concepción engloba por supuesto a la anterior. Reconoce la necesidad del ajuste con crecimiento y atenuación de los efectos negativos, pero asume que el resto debe dar paso a una visión de crecimiento humano donde todas las políticas están centradas en potenciarlo. En este sentido es compatible con nuestra adaptación a situaciones de cero crecimiento a corto plazo que se enmarquen en una propuesta más amplia de desarrollo. Evidentemente esto supone una visión de largo plazo y la percepción de globalidad que sólo maduran en los procesos de largo alcance. Es posible que estemos empezando a transitar por ella para lo cual se necesita un esfuerzo por discernir las mejores opciones que en materia de política social son compatibles con nuestras características histó-

ricas, políticas y económicas.

Finalmente, mientras esto se construye, es evidente que necesitamos desarrollar los instrumentos para que los sectores más vulnerables puedan evitar estos deterioros. Ojalá que podamos empezar a hacerlo rápidamente.

#### NOTAS

1. El programa de Gobierno de AD corresponde al documento **Acción de Gobierno para una Venezuela Moderna**. Suplemento del Diario "El Nacional", noviembre 1988. El texto del Mensaje Presidencial del 16 de febrero se encuentra en "El Nacional", 17/2/1989, D-1. Para el análisis se obviaron los planteamientos sobre las políticas sociales sectoriales.
2. Para el análisis del Mensaje Presidencial del 29 de abril se utilizó la información recogida en "El Nacional", 30/4/1989 (D-9) y "El Diario de Caracas", 30/4/1989, p.2.

#### REFERENCIAS

- Cornia, G.A., Jolly, R., Stewart, F. (comp.) 1987. Ajuste con rostro humano. I. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento. Madrid: Siglo XXI Editores, 397 pp.
- García, Haydée, 1988. El gasto público social. Caracas: ILDIS, 69 pp.
- Purroy, M. Ignacio. (1989a) "El primer round para la inflación", SIC, 515, 200-202.
- Purroy, M. Ignacio, 1989b "Evaluación del programa económico", SIC 513, 122-130.

## AUDIO-VIDEO-MISION

Ofrece en promoción sus servicios de **conversión electrónica** del SISTEMA PAL (europeo) a NTSC (americano) y viceversa en los formatos:  
**BETA, VHS Y U-MATIC**

y  
**VIDEO-BEAM, PANTALLA 2 x 1,50**

Teléfonos: 22.72.54 y 22.42.46

**ASOCIACION AUDIO-VIDEO-MISION**

(Sin fines de lucro)

