

## VIII Plan de la Nación

# La Política Social

*Marino J. González R.*

El VIII Plan de la Nación que ha sido sometido a la consideración del Congreso Nacional contiene los lineamientos generales de la acción del gobierno en el lapso 1989-1993. En este trabajo analizaremos los aspectos más resaltantes de la política social especialmente su concepción fundamental, los objetivos y programas prioritarios, lo estipulado en el Plan de Inversiones para las áreas sociales y finalmente haremos un balance general de las implicaciones de dicha propuesta en el contexto social y económico actual.

### LA CONCEPCION DE LA POLITICA SOCIAL EN EL VIII PLAN

De acuerdo a los lineamientos generales del VIII Plan "la Venezuela del futuro debe garantizar que sus mujeres y hombres tengan igual acceso a las oportunidades de realización individual y colectiva" (CORDIPLAN 1990:7) y para ello "hace falta que el Estado se concentre en lograr el bienestar de las grandes mayorías, dejando al sector privado el espacio suficiente en el ámbito económico para su expansión" (Idem). Por ello, se sostiene en el VIII Plan, "el redimensionamiento del Estado busca como objetivo fundamental maximizar la capacidad del sector público para gerenciar una política social más activa y más eficiente" (Idem).

De acuerdo a lo anterior es posible concluir que existe un compromiso, al menos teórico, de reforzar las capacidades del Estado en los sectores sociales con el objeto de obtener mejores beneficios que en el pasado reciente. Para ello se plantea que "deberán (...) [efectuarse] transformaciones estructurales que hagan posible que en el futuro toda la población pueda satisfacer permanentemente sus necesidades básicas" (Idem). El proceso de realización de estas "transformaciones estructurales" supone un período de compensaciones sociales dirigidas a las familias que viven en condiciones de extrema pobreza con las cua-

les se puedan satisfacer las necesidades más esenciales.

Esta estrategia social del VIII Plan actuará sobre los principales factores que condicionan el poder adquisitivo del ingreso, asegurando un constante aumento de las oportunidades de empleo y niveles adecuados de remuneración para los trabajadores... (p. 12) y reorientará los recursos públicos hacia la educación, la cultura, la salud, la nutrición, la seguridad social y los programas de vivienda. La condición para que esto suceda: recuperar un ritmo de crecimiento económico sostenido y estable.

De acuerdo con estos aspectos el VIII Plan se inscribe en una perspectiva de construcción o mejoramiento del Estado Social. Dicho Estado deberá retirarse de las esferas donde su presencia puede ser ineficiente o contraproducente para concentrarse en las áreas anteriores. En ellas se le exige al Estado un esfuerzo por subsanar los desequilibrios sociales.

Sin embargo, al analizar las razones por las cuales se confrontan las desigualdades sociales, el VIII Plan expresa que ello "ha sido la consecuencia de no haber promovido con rigor una economía competitiva sobre la base de la productividad a través del aprovechamiento del potencial creativo de las mujeres y hombres del país" (p. 12). Es decir, como no tuvimos una economía competitiva (economía de mercado) tenemos desigualdades sociales, luego, para poder construir esa misma

economía competitiva debemos fortalecer el papel del Estado en las mismas áreas sociales. ¡Vaya paradoja! A nuestro entender, esta justificación sólo se puede explicar por una insistencia exagerada en adjudicar todas nuestras limitaciones sociales a la ausencia de una economía de mercado sin regulaciones de ningún tipo. Contradictoriamente, el mismo texto del VIII Plan en esta materia es un llamado a la intervención del Estado para preservar la atención de los sectores menos favorecidos.

### LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA SOCIAL

El texto del VIII Plan está dividido en seis partes: además de lo previsto en la Estrategia Macroeconómica y en el Plan de Inversiones Públicas 1990-1993. Las seis partes son intituladas así:

- Compromiso Social,
- Crecimiento sin inflación,
- Competitividad internacional,
- Conservación de los recursos naturales,
- Cambio institucional y
- Capitalización de los recursos humanos.

La anterior concepción de la política social del VIII Plan es desarrollada en dos partes de su texto: Compromiso Social y Capitalización de los recursos humanos.

En el apartado de Compromiso Social se exponen los objetivos de la política social y los aspectos generales para su concreción. Estos objetivos son: 1. Enfrentar a la pobreza y proteger a los grupos vulnerables; 2. Crear condiciones para el crecimiento del empleo y fortalecer el sistema de seguridad social; 3. Mejorar la eficiencia y eficacia de los servicios sociales y 4. Fortalecer las instituciones del sector social y promover la participación de la sociedad civil (CUADRO 1).

De acuerdo a cada uno de estos objetivos se señalan acciones y áreas para la ejecución de la política: programas orientados prioritariamente hacia los grupos de población en situación de vulnerabilidad extrema, mejoría en calidad y cobertura de los servicios públicos y planes de vivienda, especialmente para los grupos menos favorecidos y la estructuración de una red eficiente de seguridad social.

Los programas de asistencia directa y compensatoria incluyen: beca alimentaria, atención materno-infantil, apoyo a

### Cuadro 1 LA POLITICA SOCIAL DEL VIII PLAN

OBJETIVOS	ACCIONES
Enfrentamiento de la pobreza y protección de grupos vulnerables	Subsidios directos Apoyo a la economía popular Atención materno-infantil
Creación de condiciones para el crecimiento del empleo y fortalecimiento del sistema de seguridad social	Fortalecer la seguridad social y aumento de la cobertura Capacitación laboral
Mejorar eficiencia y eficacia de los servicios sociales	Cubrir los déficits Plan de vivienda y servicios conexos
Fortalecimiento institucional y promoción de la participación de la sociedad civil	Ministerio de Desarrollo Social COPEP Desarrollo de la red institucional del Estado

Fuente: CORDIPLAN (1990): 23

cooperativas y microempresas, extensión de los hogares de cuidado diario, entre otros.

En lo relacionado con la seguridad social el VIII Plan contempla la participación activa del sector privado, dentro del proceso de re-estructuración del IVSS. Esta participación consistirá en la organización de sistemas privados de pensiones "en los que además de garantizarse mayores rendimientos a los trabajadores, contribuyan a desarrollar el mercado de capitales" (p. 16).

La mejoría "cualitativa y cuantitativa" de los servicios esenciales para el bienestar colectivo supone, según el Plan, priorizar los sectores donde se encuentren los déficits críticos. Dentro de ellos se señalan las siguientes áreas: agua potable, educación preescolar, educación básica, educación diversificada técnica y profesional y el fortalecimiento de los sistemas de atención primaria y preventiva.

El cuarto objetivo es justificado por la necesidad de modificar la base institucional del sector social la cual es caracterizada como: descoordinada, ineficiente y centralizada. Esto ha traído como consecuencia la imposibilidad de implementar programas sociales efectivos. La áreas claves de esta reforma institucional son: la creación del Ministerio de Desarrollo Social que actuará como instancia coordinadora de los organismos ejecutores de la

política social y la reforma del Ministerio del Trabajo para convertirlo en Ministerio del Trabajo y Seguridad Social. En cuanto a la participación organizada de la población se establece la instancia de la Comisión Presidencial para el Enfrentamiento de la Pobreza (COPEP). Dicha Comisión está conformada por diversas instituciones del sector social y está coordinada por el Ministerio de Desarrollo Social.

En el apartado de Capitalización de los recursos humanos también se caracteriza la intervención del Estado en la política social. Lo primero que habría que destacar es la justificación de dicha "capitalización de los recursos humanos". Así, se señala: "Venezuela debe escoger la vía de capitalizar sus recursos humanos y convertir a sus trabajadores, técnicos, profesionales y gerentes en competidores creativos de primera línea en el ámbito internacional. Por eso, este plan está basado en la noción de que el país debe hacer un gran esfuerzo para capacitar sus recursos humanos y potencializar sus capacidades creadoras" (p. 95). Como es evidente, la justificación de todo el esfuerzo del Estado en esta área se circunscribe a la necesidad de adquirir niveles de competitividad internacional que garanticen el crecimiento económico.

Las áreas señaladas para realizar esta capitalización son: salud, educación, de-

desarrollo científico y tecnológico, cultura e información. A continuación analizaremos especialmente lo relacionado con salud y educación.

En el sector salud se utiliza el término "reforma del sistema". Sin embargo, los conceptos que se presentan para sustentar este requerimiento no se ajustan a los planteamientos modernos sobre los alcances de las políticas de salud. Es por ello que no aparece en el texto la definición de la Estrategia de Atención Primaria de Salud (APS) tal como ha sido aceptada a nivel internacional. Se plantean más bien los términos de "atención primaria", o frases como "a través de la medicina preventiva se fortalecerá la atención primaria" (p. 99) los cuales son definitivamente equívocos cuando se desea profundizar en propuestas serias de modificación del sector.

Así mismo, se plantea la "atención primaria (sic1)" como sinónimo de atención de salud de primer nivel lo cual dista mucho del contenido amplio y totalizador de la Estrategia de APS. Es por ello que se confunde la "atención preventiva" con el reforzamiento de los servicios ambulatorios cuando está plenamente definido y aceptado desde hace varios años que la verdadera Atención Primaria de Salud (APS) debe contemplar los tres niveles de atención: primario (ambulatorios), secundario (servicios hospitalarios de moderada complejidad tecnológica), terciario (servicios hospitalarios de alta complejidad tecnológica) y la integración sistemática y progresiva entre ellos.

Los indicadores utilizados para catalogar a Venezuela como país "relativamente aceptable" (p. 96) de acuerdo a los parámetros internacionales (tasa de mortalidad y número de médicos por habitante) no reflejan las verdaderas condiciones de salud ya que estos indicadores no representan de manera adecuada el enlentecimiento de la reducción de la mortalidad y no expresan las grandes desproporciones que se encuentran a nivel regional o estatal.

Según el VIII Plan las fallas más importantes en el sector salud son: la ausencia de mantenimiento y conservación, la poca "racionalización" del gasto y la inversión pública y la presencia de una gerencia inadecuada. A pesar de que estas fallas son indudables no se presenta una que es fundamental: la ausencia de definiciones concretas en cuanto a la propuesta

de APS que ha mantenido el país.

En relación con este sector se propone finalmente: asignar un énfasis significativo en la atención preventiva, promover una adecuada gerencia en la administración de los servicios y "democratizar" los servicios en todos sus ámbitos. Sin embargo, cuando se definen las prioridades de inversión se concentran en la "atención primaria ambulatoria (sic1)" (p. 100). Ello significa que el incremento en la construcción de ambulatorios no redundará directamente en el aumento de la cobertura por cuanto existen evidencias de que muchos de los ambulatorios existentes son subutilizados o que su personal no está en condiciones de garantizar la eficacia de los servicios.

En el sector educativo el VIII Plan señala las siguientes deficiencias: descuido de la función formativa y creativa; desvinculación del sector respecto a la producción, la cultura, la ciencia y la tecnología; la masificación; limitada calidad de la enseñanza; baja calidad profesional del docente; la repitencia y deserción en la educación básica; baja cobertura de la educación preescolar y las inequidades en la distribución del gasto (predominio del gasto en la educación superior en relación con el gasto en la educación básica).

La propuesta educativa del VIII Plan ratifica los contenidos expresados en la Constitución Nacional a través de la implementación de las siguientes medidas: adaptación curricular, integración del proceso educativo con los aspectos fundamentales del desarrollo del país, mejoramiento de la calidad del docente, descentralización, capacitación de los gerentes, ampliación de la cobertura del preescolar, aumento de la cobertura de la educación básica en las zonas rurales, urbanas marginales, fronterizas e indígenas, aumento de cobertura de la educación básica, el rediseño de los planes de estudio de la educación superior y la articulación de la educación formal con la no formal.

De la revisión de estas propuestas es indudable que existe un pleno acuerdo en el país que muchas de ellas deben implementarse para corregir las debilidades de nuestro sistema educativo. Sin embargo, llaman la atención dos aspectos: la limitada especificación de cada una de ellas y la ausencia de prioridades para el sector en su conjunto. En efecto, no se fundamentan las líneas o criterios básicos generales sobre las cuales se ejecutarán, las modali-

**Cuadro 2**  
**RESUMEN DE PROGRAMAS DE INVERSION SOCIAL**  
**(Millones de Bs. de 1989)**

Programas	Inversión (1990-1993)	Metas
<b>SERVICIOS SOCIALES BASICOS</b>		
Educación pre-escolar	20.000	600.000 cupos
Educación básica	15.400	700.000 cupos
Educación diversificada	8.450	200.000 cupos
Salud primaria	8.500	Incorporar 2.800.000 hab.
Atención curativa	10.000	Mejorar equipos actuales
<b>VIVIENDA Y SERVICIOS CONEXOS</b>		
Servicio de agua potable	13.900	4.200.000 *
Aguas servidas	12.700	3.700.000 *
Mejoramiento de barrios	8.000	
Vivienda	86.600	617.000 (viviendas)
<b>Total</b>	<b>183.550</b>	

\*: Población a cubrir  
Fuente: CORDIPLAN 1990:135

dades y los procesos. La ausencia de prioridades se expresa en que cada uno de los sectores educativos es entendido como importante sin concluir que al optar por la educación preescolar, por ejemplo, es obvio que se deben examinar las posibilidades reales en el sector de la educación superior. Sin embargo, ninguna palabra es expresada sobre los mecanismos de evaluación de la educación superior; su productividad y el beneficio real que producen al país.

**LOS SECTORES SOCIALES EN EL PLAN DE INVERSIONES**

El Plan de Inversiones Públicas (1990-1993) corresponde a la formalización de los aspectos centrales de las políticas expresadas en el VIII Plan. En el caso de la política social se definen un conjunto de áreas prioritarias de inversión (Cuadro 2).

La inversión total prevista para el período es de 202.150 millones de Bs. (de 1989) de los cuales 183.550 millones corresponden a servicios sociales básicos, vivienda y servicios conexos. Los restantes 18.600 millones corresponden a capitalización de recursos humanos (educación superior, ciencia y tecnología, infraestructura deportiva, infraestructura cul-

tural, hogares de cuidado diario, habilitación penitenciaria, centros de atención al menor y parques, recreación y turismo).

**CONCLUSIONES**

Hasta ahora hemos descrito los aspectos generales involucrados en la política social prevista por el VIII Plan. En esta parte haremos énfasis en el análisis de las mismas como respuestas a la presente situación del país.

Si bien es cierto que el VIII Plan en sus contenidos sociales es un esfuerzo por presentar de manera ordenada y sistemática la manera como el Estado enfrentará la "crisis social" en los próximos años, no es menos cierto que al final de revisarlo queda la sensación de que dicho esfuerzo es limitado e incompleto. La primera razón de esta afirmación es que el VIII Plan en el aspecto social no hace sino recoger algunas de las propuestas que pueden gozar de un mayor nivel de aceptabilidad por parte de múltiples sectores de la vida nacional. Es muy difícil que algún sector no esté de acuerdo con que debe enfrentarse la pobreza, estimular el bienestar colectivo, etc. Sin embargo, mucho del contenido del VIII Plan en este aspecto es una repetición sistemática de lo anterior.

Relacionado con este aspecto está el hecho de que el VIII Plan en el campo de lo social presenta contenidos realmente ahistóricos". Muchos de los diagnósticos no difieren de los realizados hace diez, veinte o incluso treinta años. Aún más, no difieren de las condiciones de otros países de nuestra región. Los problemas enunciados son los mismos: limitaciones de los servicios, aspectos administrativos, déficits de coberturas, etc. En este sentido creemos que el VIII Plan en esta área adolece de un mayor esfuerzo de evaluación de nuestra presente situación. Evidentemente maá allá de los lugares comunes".

Quizás por esto el VIII Plan no presenta prioridades. Sólo se pueden presentar prioridades cuando es posible discriminar las situaciones con cierto grado de profundidad. Creemos que en este aspecto los redactores del VIII Plan en esta materia perdieron una buena oportunidad por destacar lo realmente importante. Esta puede ser una explicación para dicha ausencia de prioridades. Otra puede ser la dificultad para alejarse con realismo y valentía del pasado "consenso populista". En efecto, luego de la lectura de muchas partes del Plan se tiene la certeza de que está escrito para otro momento de nuestra historia: cuando había recursos para todo. Ello puede explicar que se asignen recursos para la "atención primaria ambulatoria" y por otra parte se asigne al mismo tiempo una mayor proporción a la atención hospitalaria, que se asignen recursos para la educación preescolar y para la educación superior. Si en el fondo lo que existe es una resistencia a "deslastrarse" del pasado populista es obvia la contradicción con la política económica.

Sin embargo, lo que más nos preocupa son dos cosas. La primera es que haya faltado valentía. En situaciones como la que confrontamos es evidente que no puede haber "para todos" y también es evidente que si esto no se convierte en una guía de las políticas poco se podrá hacer. Ello implica que se tendrán que definir prioridades: salud materno-infantil y educación preescolar, por ejemplo. También es esperable que los sectores tradicionalmente beneficiados (por ej. atención hospitalaria y educación superior) expresarán sus críticas y demandas. Es aquí donde creemos que faltó audacia para preservar los intereses de los grupos más afectados y lo que es más importante los grupos que garantizan que nuestro futuro como país, no

como élites, se vea disminuido.

La segunda es que exista poca capacidad técnica para acometer estas tareas. Ello se puede intuir con el uso de algunos conceptos y la poca claridad para expresar opciones de política. Si ello fuera cierto debe ser un llamado urgente a mejorar la capacidad técnica de las instituciones involucradas con la ejecución de las políticas sociales.

La ausencia de prioridades en materia de política social (que como hemos visto es la característica central) tiene otro agravante en la incapacidad manifiesta para estructurar una política de largo plazo. Explicamos. Supongamos que los esfuerzos más importantes de esta administración se destinen a determinados programas como los enunciados anteriormente. Ello no significa que se obvien las demás áreas dentro del mismo sector. Lo que debe hacerse es programar las posibilidades de financiamiento y de ejecución de acuerdo a un plazo definido. De esta manera los beneficios de dichos programas servirán para fortalecer los distintos sectores. No por azar las instituciones de financiamiento multilateral estarían dispuestas a apoyar dichos proyectos de manera secuencial. Pero definitivamente, lo primero es lo primero. Y ello es la atención a los grupos vulnerables en el corto plazo con programas de verdadero y rápido

impacto. Tales criterios están ausentes en el VIII Plan.

Finalmente, el VIII Plan en sus aspectos sociales reconoce que en estas áreas el Estado debe fortalecer su capacidad de gestión, coordinación, planificación y ejecución. Sin embargo, pareciera que estas aspiraciones le quedan "grandes" a nuestro Estado Social. La demostración palmaria de ello son las grandes cantidades de financiamiento (tanto interno como externo) que corren el riesgo de ser desperdiciadas por algunas de las razones que hemos expuesto.

En resumen, el VIII Plan en sus aspectos sociales debe ser sustancialmente mejorado. Sus contenidos deben ser corregidos con criterios más definidos, con prioridades fundamentadas y su ejecución debe responder a una concepción mucho más pragmática dirigida a los estratos más vulnerables. De otra manera del Plan al hecho habrá mucho trecho.

## REFERENCIAS

Oficina Central de Coordinación y Planificación (CORDIPLAN) (1990). El Gran Viraje: Lineamientos generales del VIII Plan de la Nación. Caracas: CORDIPLAN. 154 pp.

# comunicación

ESTUDIOS VENEZOLANOS DE COMUNICACION  
PERSPECTIVA CRITICA Y ALTERNATIVA

## SUSCRIPCIONES (4 números al año)

Venezuela:	Bs.	300.00	(aéreo)
Extranjero:	US\$	14.00	(superficie)
América	US\$	26.00	(aéreo)
Resto del mundo:	US\$	30.00	(aéreo)
Número suello	Bs.	60.00	

Revista COMUNICACION  
Centro Gumilla  
Edif. Centro Valores, P.B.  
Apartado 4838  
Caracas 1020-A . Venezuela